

목 차

발제1. ILO 100주년 의미와 기본협약 비준의 주요 쟁점과 향후 과제	1
윤호원 IndustriALL Global Union Consultant	
발제2. ILO 100주년 기념보고서 의미와 한국 노동정책 방향 모색	85
김종진 한국노동사회연구소 부소장	
토론1. #.별첨자료 참고	103
이수진 한국노총 의료노련 위원장	
토론2. ILO 핵심협약 비준과 사회적 대화 제고	105
강규혁 민주노총 서비스연맹 위원장	
토론3. 진정으로 인간적인 노동체제	111
이정희 한국노동연구원 연구위원	
토론4. ILO 100주년 기념의 의미와 서울시 노동정책 방향	119
조성주 서울시 노동협력관	
토론5. 정부 중요 노동정책 방향	125
박화진 고용노동부 노동정책실장	

발제1

ILO 100주년 의미와 기본협약 비준의 주요 쟁점과 향후 과제

윤호원 | IndustriALL Global Union Consultant

1. ILO 100주년의 의미

(1) 국제노동기구(ILO)의¹⁾ 탄생

수천 만 명을 죽음으로 몰고 간 1차 세계대전을 겪으면서 세계 열강들은 두 가지 상반된 길로 나아갔다. 러시아에서는 1917년 말 볼셰비키가 이끈 혁명이 일어나 사회주의 정부가 탄생했다. 공산주의 파도는 독일을 비롯한 전 유럽을 휩쓸었지만 실패로 끝났다. 사회주의 러시아는 2차 대전이 끝날 때까지 고군분투해야 했다. 다른 한편으로 미국, 영국, 프랑스, 이탈리아, 일본 등 연합국들은 자본주의 체제를 개선할 필요를 느꼈다.

국제노동기구(ILO)는 1차 세계대전과 러시아혁명의 산물이다. 제국주의 전쟁을 억제하고 공산주의 혁명을 예방할 목적으로 베르사이유 조약에 따라 1919년 출범했다. 전후 세계 질서를 설계하려 세계 열강의 지도자들이 프랑스 파리에 모였다. 미국 대통령 우드로 윌슨, 영국 수상 데이빗 로이드 조지, 프랑스 수상 조지 클레망소, 이탈리아 수상 빅토리오 에마누엘레 올란도가 '빅포(Big Four)'로 불리며 강화회의를 이끌었다. 대만과 조선을 식민지로 만들고 아시아 강국으로 떠오르던 일본도 영국의 전폭적인 지원 아래 전승국 자격으로 5명의 대표단을 보냈다. 당시 파리는 혼란스러웠다. 퇴역 군인들이 거리에서 군복을 입고 구걸을 했다. 좌익은 혁명을 외쳤고, 우익은 탄압을 외쳤다. 파업과 시위가 줄을 이었다.²⁾

파리 강화회의가 설치한 노동위원회는 1919년 1월과 4월 파리와 베르사이유를 오가며 ILO의 밑그림을 그렸다. 미국 노동연맹(AFL) 위원장 사무엘 고퍼스가 의장을 맡았다. 위원회는 벨기에, 쿠바, 체코슬로바키아, 프랑스, 이탈리아, 일본, 폴란드, 영국, 미국 아홉 개 나라로 이뤄졌다. 각국의 노사정 대표자를 한데 모아 3자 기구를 만든다는 안이 마련됐다. 국제 노사정 3자 기구에서 모든 나라와 공장에 적용되는 국제 노동법을 만들자는 목표를 실천할 조직으로 ILO를 만드는 데 합의한 것이다.

1) 한자권인 중국에서는 국제노동조직(国际劳工组织), 일본에서는 국제노동기관(国際労働機関), 베트남에서는 국제노동조직(Tổ chức Lao động Quốc tế)이라 한다.

2) Margaret Macmillan (2003), PARIS 1919, Random House: 3-10쪽, 90-97쪽.

노사정 3자주의를 명시한 ILO헌장은 1919년 1월에서 4월 사이 미국, 영국, 프랑스, 이탈리아, 일본의 5대 전승국이 주도하여 만들었다. 그때 조선에서는 독립을 염원하는 민중들의 유혈 항쟁이 벌어지고 있었다. ILO헌장은 1901년 스위스 바젤에서 출범한 국제노동법협회에서 시도된 논의들을 반영하였다. 노동 문제를 다룰 국제기구가 필요하다는 생각은 이미 19세기에 제시되었다. 영국 웨일즈 출신의 산업가 로버트 오언(1771-1853)과 스위스 출신의 산업가 다니엘 르그랑(1783-1859)이 대표적 주창자들이다.

박애적 자본가였던 오언은 2백 년 전인 1810년대에 8시간 노동제를 자신의 공장에 도입하려 한 ‘공상적 사회주의자’ 였다. 이십 대 초반부터 공장경영자로서 실력을 쌓던 오언은 계몽주의 개혁 사상의 열렬한 옹호자였다. 그는 공장노동자들의 건강과 노동조건을 개선하는 데 관심이 많았다. 오언이 뉴라나크에 세운 공장 사람은 노동자와 그 가족, 그리고 인근 도시에서 데려온 고아까지 2천 명에 달했다. 생활 조건은 나빴고, 교육과 위생은 엄두도 낼 수 없었다. 도둑질과 술주정을 비롯해 나쁜 짓들이 가득했다. 청년 오언은 바꾸고 싶었고, 바꿀 수 있다고 믿었다.

1810년 하루 10시간 노동을 내걸었던 오언은 1817년 하루 8시간 노동을 내세웠다. 이를 계기로 계몽주의 박애가였던 오언은 사회주의 노동운동가로 변신했고, 1834년 영국 최초의 노동운동 전국 조직인 전국노동조합대연합 건설에 깊이 관여했다. 1813년에 쓴 <새로운 사회관>에서 오언은 노동자보호법, 아동노동 금지, 빈민구호법을 제안했다. 사회복지의 역사에서 볼 때, 그는 어린이집의 창시자이자 생활공간 계획과 도시 계획의 주창자이기도 하다.³⁾

독실한 기독교도였던 르그랑은 소득의 절반은 하느님을 위해, 나머지 절반은 가난한 자들을 위해 써야 한다고 주장했다. 르그랑은 노동자들에게 적절한 노동조건과 더불어 주택과 교육을 제공하려 애썼다. 당시 노동력의 주축을 이뤘던 아동들의 노동시간을 줄이기 위해 법률 개정을 청원하기도 했다. 그는 부모와 자녀가 같이 일하는 가족 단위의 소규모 공장을 이상적인 경제

3) '스코틀랜드 뉴라나크 노동운동과 사회주의의 고향', 월간 한국노총 제511호 2015년 1월, 한국노동조합총연맹.

체제라고 봤다. 가족의 유대를 토대로 한 경제 활동이 장기적으로 사회에 혜택이 된다고 믿었다.

‘기독교 사회주의’에 가까웠던 르그랑은 말년에 이르러 산업 노동을 규제하는 국제적 법률 체계를 구상했고, 이 꿈은 그가 죽고 60년이 흘러 인류가 세계 전쟁과 공산 혁명을 겪고 난 1919년 ILO의 출범으로 마침내 이뤄진다.⁴⁾

ILO의 첫 총회는 1919년 10월 29일부터 11월 29일까지 한 달 동안 미국의 수도 워싱턴에 있는 펜아메리카유니언 빌딩에서 열렸다. 이때 ILO는 6개 협약을 만들었다. 1호 협약은 일하는 시간(hour of work)을 최대 하루 8시간, 주 48시간으로 규제하는 것이었다. 공상적 사회주의자 로버트 오언이 100년 전 꾸었던 꿈이 마침내 국제 사회의 상식으로 인정받는 순간이었다.

하루 8시간 운동에서 오언은 상징적 인물에 불과했다. 8시간은 산업혁명과 자본주의 착취로 임금 노예(wage slavery)가 만연했던 19세기에 국가와 자본이 합작한 유혈 폭력을 뚫고 등장한 노동운동의 염원이었다. 저임금과 열악한 공장 상태에 저항하는 노동자들의 집단행동이 폭력과 내전으로 치달으면서 노동시간과 노동조건을 규제하는 공장법이 만들어지기 시작했다. 영국에서는 1802년 어린이의 노동시간이 아침 6시 이후 시작해 저녁 9시 이전에 끝나야 하며, 하루 12시간을 초과할 수 없다는 내용의 공장법이 만들어졌고, 1847년 어린이와 여성들의 노동시간을 하루 10시간, 주 58시간으로 제한하는 공장법이 만들어졌다. 1848년 2월 파리에서 노동자들이 앞장선 폭력 혁명이 일어나자 프랑스 정부는 성인남자 노동자에 대해 하루 12시간 노동제를 도입했다. 그리고 칼 마르크스와 프리드리히 엥겔스가 주도했던 국제노동자협회는 1866년 '임시총회 대의원을 위한 지침'을 내고 8시간 노동일을 정식 요구로 채택했다. 지침의 초안은 마르크스가 작성했다.⁵⁾

4) '국제 노동법 체제를 꿈꾼 다니엘 르그랑', 월간 한국노총 제536호 2017년 11월, 한국노동조합총연맹.

5) <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1866/08/instructions.htm>

“일하는 시간의 제한은 (노동계급의 상태 개선과 해방을 위한-필자) 전제 조건이다. 이것이 없다면 개선과 해방을 향한 모든 노력들은 수포로 돌아갈 것이다. 노동계급의 건강과 신체적 에너지, 즉 모든 나라의 위대한 육체를 위해, 또한 노동자들의 지적 개발, 사회적 소통, 사회 정치적 행동을 위한 가능성을 보장하기 위해서도 일하는 시간의 제한은 필요하다.

우리는 하루 일하는 시간의 법적 제한을 8시간으로 제안한다. 1시간의 식사를 고려한다면, 하루 일의 법적 기간을 오전 7시에서 오후 4시 혹은 오전 8시에서 오후 5시로, 즉 9시간으로 하는 것도 수용할 수 있다. 밤일(night work)은 직업과 업종의 특성을 고려하여 예외로만 허용되어야 한다. 물론 그 추세는 모든 밤일을 금지하는 것이어야 한다.”

역사적으로 8시간 노동제를 가장 먼저 쟁취한 나라는 호주다. 석공들을 중심으로 한 건설노동자들이 앞장섰다. 1858년에 호주 건설업에 8시간 노동제가 도입됐고, 1860년대와 1870년대를 거치면서 빅토리아 주 전체로 확산되었다. 1916년 빅토리아 주정부는 '빅토리아 8시간법'을 통과시켜 주의 모든 노동자들에게 하루 8시간 노동일을 보장했다. 호주 연방정부는 1920년대에 8시간 노동일을 전국으로 확대했고, 연방중재법원의 결정으로 1948년 1월1일 주5일 40시간 노동제가 호주 전역에 도입되었다.⁶⁾ 영국, 독일, 프랑스 등 유럽 여러 나라에서 노동자들의 처절한 투쟁이 잇달았지만, 8시간 노동일을 세계적 표준으로 만드는 데 쟁기를 박은 나라는 러시아다. 1917년 10월 혁명이 성공한 직후 레닌이 이끈 소비에트 정부는 8시간 노동제를 선포했다.⁷⁾

이런 역사적 배경 속에 탄생한 ILO는 국제연맹과 달리 패전국 독일을 참여시켰다. 그래서일까. 국제연맹은 제 역할을 못하다 2차 대전이 끝나면서 문을 닫았지만, ILO는 출범 100년을 맞는 지금까지도 잘 활동하고 있다. 출범 후 2년도 안 된 1921년까지 국제노동기구는 16개 협약과 18개 권고를 채택

6) "8시간 노동은 '오래된 미래'인가", 프레시안 2011.5.1.

7) 혁명 전에는 하루 10-12시간, 주60-72시간이었다. 정확히 2019년 대한민국 노동자 다수의 현실이다. 소련은 1927-1933년 기간에 7시간제를 도입했다. 1929년에는 생산직 노동자에 한하여 주5일제가 공포되었다. 한국 관료들의 장의성과는 달리, 1주일은 닷새(5일)이므로 잔업과 특근을 명목으로 사실상 주 100시간을 일해도 합법인 그런 주5일이 아니라, 말그대로 일주일에 닷새는 일하고 이들은 쉬다는 의미다. 노동시간 단축에 관한 소련 사례는 Central Intelligence Agency (1961): An evaluation of the program for reducing the workweek in the USSR, 120쪽과 사이트 <https://nintil.com/2016/04/03/the-soviet-union-working-hours/> 참조.

하면서 왕성하게 활동했다. 일하는 시간 단축, 여성노동자 보호, 아동노동 억제, 야간노동 제한과 관련된 것들이었다.⁸⁾

(2) ILO 100주년에 짚어보는 노동의 근본 문제

국제노동기구 100주년이 한국 사회에 주는 의미를 제대로 파악하려면, 그간의 ILO활동과 사업, 그리고 ILO가 만들어낸 협약과 권고를 돌아보면서 한국 사회가 고민해야 할 노동과 관련된 몇 가지 근본 문제를 짚어볼 필요가 있다.

첫째, 국제일기구(International Work Organisation)가 아닌 국제노동기구(International Labour Organisation)라는 작명의 문제다. 여기서 우리는 ILO가 협약과 권고의 형태로 만드는 국제노동법이 보호하려는 대상은 일(work)인가 노동(labour)인가라는 질문을 던져야 한다.

국제노동기구(ILO)는 1919년 가을 미국 워싱턴에서 창립총회를 열고 1호부터 6호까지 여섯 개의 협약을 제정했다. 제조업에서 일의 시간(hour of work)을 최대 하루 8시간과 주 48시간으로 규제한 1호 협약, 실업 방지 및 구제에 관한 2호 협약, 임신과 출산 시 여성노동자 보호를 명시한 3호 협약, 여성의 밤일(night work)을 금지한 4호 협약, 14세 미만 어린이의 고용을 금지한 5호 협약, 18세 미만 청소년의 밤일을 금지한 6호 협약이 그것이다.

100년 전 ILO가 만든 최초의 여섯 개 협약에서 우리는 ‘일의 규제(regulation of work)’와 ‘노동의 보호(protection of labour)’를 꾀했던 ILO의 의지를 읽을 수 있다. 즉 국제노동법은 일을 규제함으로써 노동을 보호하려 했던 것이다. 여기서 노동을 보호한다는 것은 노동하는 노동력의 담지자인 노동자를 보호하는 것을 뜻한다. 일을 규제한다는 것은 현대 자본주의 사회에서 일에 대한 지배권과 통제권을 행사하는 사용자/자본가를 규제하는 것을 뜻한다.⁹⁾

8) '혁명과 전쟁의 산물 국제노동기구(ILO)의 탄생', 월간 한국노총 제512호, 2015년 2월, 한국노동조합총연맹.

둘째, 노사관계에서 말하는 노와 사의 의미를 제대로 정리해야 한다. 노사관계는 사람 대 사람의 관계이지 사람 대 회사의 관계가 아니다. 가족관계가 사람과 사람의 관계이지 사람과 집의 관계가 아닌 것과 같다. 노사관계에서 '사'는 한자로 '모일 社'가 아닌 '부릴 使'다. 우리가 자주 쓰는 말인 '사측'의 사도 마찬가지다. 남을 부려서 일을 시키는 사람(사용자, 자본가)과 남에게 부림을 당하며 일을 하는 사람(노동자, 근로자, 종업원)과의 관계가 노사관계인 것이다.¹⁰⁾ 노사관계에서 노동자는 회사(社)와 관계를 맺는 게 아니라 회사라는 틀에서 사용자(使)와 관계를 맺는다. 그리하여 ILO기준을 읽어보면 노동자와 노동자단체(workers and workers' organisations)와 사용자와 사용자단체(employers and employers' organisations)라는 용어로 일관한다.

노사관계를 만든다고 할 때, 노동자의 상대는 기업이나 회사가 아니라 사용자라는 사람이다. 노동자단체의 상대는 사용자와 그들의 결집체인 전경련, 경총 같은 사용자단체다. 회사나 기업은 노사관계가 이뤄지는 공간이자 운동장으로 기능한다. 이런 구도는 기업-산업-국민경제로 확장해 적용해도 마찬가지다. 기업-산업-국민경제는 노사관계가 이뤄지는 운동장(a playing field)이자 마당인 것이다. 이러한 사정을 고려할 때 노동조합이 강해지는 것은 사용자(자본가) 노릇이나 사용자단체 활동을 하기 쉽지 않다는 것과 연결되는 문제이지, 기업-산업-경제하기 좋고 나쁘고의 문제와 연결되는 것은 아니다. 무능하고 무식하고 부패한 나쁜 사용자 때문에 어려움을 겪는 기업-산업-국민경제의 사례는 차고 넘친다.

셋째, '경영계'라는 정체 불명의 말을 바로 잡아야 한다. 우리가 ILO의 3자주의를 말할 때, '노사정' 3자를 일컫지 '노경정' 3자라 하지 않는다. 경총의 영어명은 'Korean Employers Federation(KEF)'다. 우리말로 한국사용자연맹, 즉 '사총'이다. 사용자는 법률상의 명칭으로 임금을 지급하고 다른 사람을 고용하는 사람을 말한다. 일상 생활이나 학문 세계에서는 고용주라고도 불린다.

9) '노동은 사물인가 인격인가', 매일노동뉴스 2019.4.29.

10) '노사관계는 '노사(勞社)' 관계가 아니다' 매일노동뉴스 2016.4.4.

경영자와 사용자는 같은가? 엄밀히 말해 다르다. 왜냐하면 노동자도 경영자에 포함될 수 있기 때문이다. 우리나라에서도 서서히 등장하고 있는 '노동자 이사(worker director)'가 대표적이다. 종업원이나 노동자 대표가 이사 자격으로 기업 경영에 참가하는 것은 '노동자 경영 참가(workers' participation in management)'의 대표적 형태다. 노동자의 지위가 경영의 영역 밖에 대립, 대척하여 존재하는 게 아니라, 경영 안에 들어와 공생, 공존하는 것이다. 다시 말해, 사용자와 대등하게 기업 경영의 한 주체로 활동하면서 기업의 발전을 논의하는 것이다.¹¹⁾

경영계라는 말을 사용하면 노동자와 사용자/자본가가 관계를 맺고 노동과 자본이 대립하는(confront) 현실을 제대로 이해할 수 없게 된다. 경영에서 노동을 배제하려는 이데올로기가 숨겨져 있다. 고위 경영 행정(high-level managerial and administrative) 종사자도 고용관계에서 자본가에게 고용된 근로자(employee)이므로 결사의 자유와 단결권을 보장받는 게 당연한 것이다. 노동자가 경영에 참여하여 기업의 정책 결정에 개입하는 것은 노동조합의 당연한 권리이자 노동운동의 역사적 책무다. 노동자는 기업-산업-국민경제의 경영 주체가 될 수 있고, 또 되어야만 한다. 이를 통해 산업 민주주의(industrial democracy), 공동 결정(co-determination)을 실현할 수 있다. 이른바, '노동 존중'은 사업장 민주주의(workplace democracy)가 제대로 이뤄져야 실현될 수 있다.

넷째, 단체교섭에서 말하는 단체(collective)를 노동자와 사용자, 즉 노사로 착각해선 안 된다. 여기서 말하는 단체에는 사용자의 것이라고는 머리카락 한 올 섞여 있지 않다. 단체행동에서 말하는 단체가 누구와 누구를 뜻하는지를 보면 분명해진다. 사용자와 노동자, 혹은 사용자와 노동조합이 같이 벌이는 단체행동이란 존재하지 않는다. 단체행동은 오로지 노동자와 노동자, 혹은 노동자와 노동조합이 단체로 벌이는 행동을 의미한다. 대표적인 단체행동으론 집회와 시위, 그리고 태업과 파업이 있다.¹²⁾ 단체교섭의 '단체'가 노동자들만을 의미하기에 당연히 단체교섭은 노동자의 권리가 되는 것이며, 동시에 단체교섭이 사용자에게는 오롯이 의무로 되는 것이다.¹³⁾

11) '골칫덩이 경총, '사총'으로 이름을 바꿔야', 프레시안 2017.5.29.

12) '문제는 다시 '단체(combine)' 다', 매일노동뉴스 2016.1.25.

여기서 노조전임자의 임금 지급 문제를 짚고 넘어가지 않을 수 없다. 노사관계에서 사용자 개인과 회사라는 조직을 분리하여 볼 때, 노조전임자의 임금은 사용자 개인의 돈인가. 아니면 회사 조직의 돈인가라는 문제가 떠오른다. 노동조합 및 노동관계조정법(노조법)이 노동자의 상대(counterpart)로 규율하는 대상은 회사라는 조직체가 아니라 인간인 사용자다. 노조법 제2조 2항은 사용자를 “사업주, 사업의 경영 담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자”로 규정한다. 당연히 사용자를 사람으로 보는 것이다.

회사라는 단체의 법인격과 사용자라는 회사 구성원의 법인격은 구별된다. 현대 자본주의 경제에선 회사 조직 자체에 독립된 법인격이 부여됨으로써 회사에 속한 재산과 구성원 개인에 속한 재산은 분리된다. 현대자동차의 재산은 이 회사의 형식적 소유주인 정몽구 회장의 재산과 분리된다. 한국의 노동법이 ‘사용자’로 규정한 사업주, 사업의 경영 담당자, 노사관계에서 사업주를 위하여 행동하는 자의 재산은 회사법에 의한 회사의 재산과 구별된다. 주식회사라는 법인격을 부여받은 현대차 조직 안에서 정몽구 회장은 노동자들처럼 하나의 기관(organ)에 불과하다. 회사의 전부가 아니라 일부라는 말이다.

집단적(organizational) 노사관계에서 노동조합은 노동자를 대변한다. 그럼 사용자가 대변하는 자는 누구인가. 그것은 독립된 법인격체로서의 회사가 아니라 개별 인간으로서 권리와 이익, 그리고 욕망을 충족시키기 위해 투쟁하는 사용자(자본가) 자신이다. 노사관계에서 회사는 인간의 상대가 아니라 생산이 이뤄지고 이윤이 창출되는 조직, 즉 노동자와 자본가가 노는 마당일 뿐이다. 노사관계에서 선수(players)는 무생물인 회사가 아니라 생물인 인간 대 인간, 즉 노동자와 자본가다.

노사관계의 본질이 대립적이고 투쟁적이라 할 때, 그것은 노동자와 회사, 혹은 노동조합과 회사의 관계가 대립적이고 투쟁적이라는 말이 아니다. 노동자와 사용자, 그리고 노동조합과 사용자단체의 관계가 그렇다는 말이다. 대립과 투쟁이 노사관계의 본질이 될 수밖에 없는 것은 권리와 이익을 둘러

13) '단체교섭이 노동자 의무라는 착각', 매일노동뉴스 2018.10.29.

싼 노사 간의 힘겨루기 때문이다. 이런 점에서 ‘기업하기 좋은 것’ 과 ‘사용자(자본가)하기 좋은 것’ 은 다르다. 투쟁적인 노동조합과 대립적인 노사관계가 회사에 좋은 영향을 미칠 수 있고, 반대로 노사가 하나라고 주장하는 어용 노동조합과의 협력적인 노사관계가 회사를 망칠 수 있다.

대한민국에서 노동조합이 조직되었거나 들어가 있는 대부분의 기업은 주식 회사라는 법적 형태를 띠고 있다. 주식회사 제도는 소유와 경영의 분리를 통해 다양한 규모의 자본을 취합해 거대한 사업을 추진할 자본을 뒷받침해 준다. 법률적인 관점에서 보면, 법인체인 회사와 그 구성원인 자본가/사용자는 구분돼 각각 독자적인 권리 주체로 인정받는다. 또한 법인 명의의 재산과 자본가 소유의 재산은 엄격히 구분돼 각각의 재산 범위 안에서 각자의 책임을 부담한다. 이러한 법제도가 과생시킨 회사라는 조직체의 특징을 고려할 때 ‘회사의 노조전임자 급여 지급 금지’ 로 왜곡된 노조법 제24조2항은 거대한 사기극이자 희한한 코미디에 다름 아니다.¹⁴⁾

다섯째, '기업 할 권리'와 '사용자/자본가 할 권리'를 구분해야 한다. 현대적 자본주의 기업은 자본가 개인이나 그 가족의 재산이 아니다. 소유권으로만 따지더라도 주주를 중심으로 무수한 사적 소유자들이 폭넓게 관여하고 있다. 이러한 사정을 반영하여 주주 자본주의(shareholders) 자본주의를 넘어 이해당사자(stake holders) 자본주의로 기업의 개념이 확장되어 왔다.

세계은행의 2019년 '기업하기 쉬운 나라' 보고서에 따르면, 한국은 뉴질랜드, 싱가포르, 덴마크, 홍콩에 이어 세계 5위의 '기업하기 쉬운(Ease of Doing Business: EODB)' 나라다.¹⁵⁾ 사실 싱가포르와 홍콩은 도시 국가이므로 한국과 같은 수준에서 비교하기에 무리가 있다. OECD 36개국 회원에서 추려보면 한국(84.14)은 뉴질랜드(86.59), 덴마크(84.64)에 이어 세계 3위다.

비정부민간기구인 세계경제포럼(WEF)의 '글로벌 경쟁력' 비교 2018년 보고서에 따르면, 한국은 미국(85.6), 싱가포르(83.5), 독일(82.8), 스위스(82.6), 일본(82.5), 네덜란드(82.4), 홍콩(82.3), 영국(82.0), 스웨덴

14) '다시, 노조전임자 급여는 어디서 오는가', 매일노동뉴스 2016.6.13.

15) World Bank Group (2019): Doing Business 2019: Comparing Business Regulation for Domestic Firms in 190 Economies, A World Bank Group Flagship Report. 5쪽.

(81.7), 덴마크(80.6), 핀란드(80.3), 캐나다(79.9), 대만(79.3), 호주(78.9)에 이어 15위를 기록했다. OECD회원국 중에서는 12위였다.¹⁶⁾

세계은행과 세계경제포럼의 지표를 볼 때 한국은 기업하기(Doing Business)가 대단히 좋은 나라에 속한다. EODB와 경쟁력 지표 모두에서 상위 20-20위 안에 드는 나라는 OECD 회원36개 회원국 중에서 뉴질랜드, 덴마크, 한국, 노르웨이, 미국, 영국, 스웨덴 핀란드, 호주 등 9개 나라에 불과하다. 한국과 더불어 아시아의 유일한 OECD회원국인 일본은 세계은행(WB)-세계경제포럼(WEF) 20-20 동시 순위에 들지 못했다. 일본의 '기업하기 쉬운 나라(EODB)' 순위는 한국의 5위보다 한참 뒤진 39위였지만, WEF '글로벌 경쟁력'은 5위에 달했다. 독일도 EODB는 24위였지만, '글로벌 경쟁력'은 3위였다.

[표 1] '기업하기 쉬운 나라(EODB)' 상위 20개국의 WEF 순위, ITUC노동권 등급, ILO협약 비준 비교

순위	나라	EODB 점수(순위)	WEF 경쟁력	ITUC 등급	비준한 ILO협약 수(개)				비고
					합계	기본	우선	기술	
1	New Zealand	86.59	18위	2급	61	6	3	52	
2	Singapore	85.24	2위	2급	27	6	8	19	
3	Denmark	84.64	10위	1급	72	8	4	60	
4	Hong Kong	84.22	7위	5급	49	6	3	40	
5	Korea	84.14	15위	5급	29	4	3	22	
6	Georgia	83.28	66위	3급	18	8	2	8	
7	Norway	82.95	16위	1급	110	8	4	98	
8	US	82.75	1위	4급	14	2	1	11	
9	UK	82.65	8위	3급	88	8	3	77	
10	Macedonia	81.55	84위	3급					비ILO회원국
11	UAE	81.28	27위	5급	9	6	1	2	
12	Sweden	81.27	9위	1급	94	8	4	82	
13	Taiwan	80.90	13위	2급					비ILO회원국
14	Lithuania	80.83	40위	2급	43	8	4	33	
15	Malaysia	80.60	25위	4급	18	6	2	10	
16	Estonia	80.50	32위	2급	39	8	4	27	
17	Finland	80.35	11위	1급	102	8	4	90	
18	Australia	80.13	14위	3급	58	7	3	48	
19	Latvia	79.59	42위	2급	52	8	4	40	
20	Mauritius	79.58	49위	4급	43	8	2	33	

* World Bank EODB 2019, WEF Global Competitiveness 2018, ITUC Global Rights Index 2018

16) World Economic Forum (2018), The Global Competitiveness Report 2018, xi쪽.

'기업하기 쉬운 나라' 상위 20개국 중에서 ILO기본협약 8개에 대한 비준 수(數)를 비교해보면, 한국이 4개로 미국의 2개 다음으로 꼴찌다. 국제노동총 (ITUC)의 글로벌 노동권 지수는 한국이 미국보다 한 등급 낮은 5급으로 꼴 찌다([표 3] 참조).¹⁷⁾ 기업하기가 우리나라보다 훨씬 어려운 일본과 독일의 글로벌 경쟁력은 한국보다 훨씬 앞선다.

[표 2] OECD 회원국의 ILO 협약, 세계은행EODB, WEF경쟁력, ITUC 노동권 비교

번 호	OECD 회원국	ILO 가입 연도	EODB 순위	WEF 경쟁력	ITU C 등급	비준한 협약 수(개)				기본협약 및 우선협약에서 비준 안한 협약
						합계	기 본	우 선	기 술	
1	Australia	1919	18위	14위	3급	58	7	3	48	138호(아동), 129호(농업근로감독)
2	Austria	1919/1947	26위	22위	1급	54	8	3	43	129호(농업근로감독)
3	Belgium	1919	45위	21위	1급	113	8	4	101	
4	Canada	1919	22위	12위	2급	36	8	2	26	81호(근로감독), 129호(농업근로감독)
5	Chile	1919	56위	33위	3급	63	8	2	53	81호(근로감독), 129호(농업근로감독)
6	Czech R	1919	35위	29위	2급	72	8	4	60	
7	Denmark	1919	3위	10위	1급	72	8	4	60	
8	Estonia	1921/1992	16위	32위	2급	39	8	4	27	
9	Finland	1920	17위	11위	1급	102	8	4	90	
10	France	1919	32위	17위	2급	127	8	4	115	
11	Germany	1919/1951	24위	3위	1급	85	8	4	73	
12	Greece	1919	72위	57위	5급	71	8	3	60	129호(농업근로감독)
13	Hungary	1922	53위	48위	3급	73	8	4	61	
14	Iceland	1945	21위	24위	1급	26	8	4	14	
15	Ireland	1923	23위	23위	1급	73	8	3	62	129호(농업근로감독)
16	Israel	1949	49위	20위	2급	49	8	3	38	129호(농업근로감독)
17	Italy	1919/1945	51위	31위	1급	113	8	4	101	
18	Japan	1919/1950	39위	5위	2급	49	6	3	40	105호(강제), 111호(차별), 129호
19	Korea, S	1991	5위	15위	5급	29	4	3	22	87호, 98호, 29호, 105호, 129호
20	Latvia	1921/1991	19위	42위	2급	52	8	4	40	
21	Lithuania	1921/1991	14위	40위	2급	44	8	3	33	129호(농업근로감독)
22	Luxembourg	1920	66위	19위	-	101	8	2	91	122호(고용정책), 144호(3자협약)
23	Mexico	1931	54위	46위	5급	80	8	1	71	81호(감독), 122호(고용), 129호(농업)
24	Netherlands	1919	36위	6위	1급	109	8	4	96	
25	New Z'land	1919	1위	18위	2급	61	6	3	52	87호(자유), 138호(아동), 129호(농업)
26	Norway	1919	7위	16위	1급	110	8	4	98	
27	Poland	1919	33위	37위	3급	91	8	4	79	
28	Portugal	1919	34위	34위	2급	84	8	4	72	

17) ITUC (2018), ITUC Global Rights Index 2018. 보고서는 163개국 331개 전국 규모 노동자들을 상대로 결사의 자유 권리, 단체를 지어 교섭할 권리, 파업할 권리를 비롯한 97개 지표를 갖고 조사한 결과를 정리한 것이다. [표 4] 참조.

번호	OECD 회원국	ILO 가입 연도	EODB 순위	WEF 경쟁력	ITUC 등급	비준한 협약 수(개)				기본협약 및 우선협약에서 비준 안한 협약
						합계	기본	우선	기술	
29	Slovakia R	1919/1993	42위	41위	1급	76	8	4	64	
30	Slovenia	1992	40위	35위	-	83	8	4	71	
31	Spain	1919/1956	30위	26위	3급	133	8	4	121	
32	Sweden	1919	12위	9위	1급	94	8	4	82	
33	Switzerland	1919	38위	4위	2급	60	8	3	49	129호(농업근로감독)
34	Turkey	1932	43위	61위	5급	59	8	3	48	129호(농업근로감독)
35	UK	1919	8위	8위	3급	88	8	3	77	129호(농업근로감독)
36	US	1934/1980	9위	1위	4급	14	2	1	11	29,87,98,100,111,138호, 81,122,129호

* World Bank: EODB 2019, WEF Global Competitiveness 2018, ITUC Global Rights Index 2018

ILO 협약 비준 수(數)와 국제노총(ITUC) 글로벌 노동권 지수는 한국이 세계 일류의 자본가/사용자하기 좋은 나라임을 보여준다. 세계은행 '기업하기 좋은 나라(EODB)', 세계경제포럼(WEF)의 '글로벌 경쟁력 지수', ILO 협약 비준 수(數), 국제노총(ITUC) 글로벌 노동권 지수 모두를 종합할 때 확실하게 입증되는 사실은, OECD회원국 중에서는 물론이거니와 유엔 전체 회원국을 상대로 할 때도 대한민국이야말로 자본가/사용자에게는 천국, 노동자에게는 지옥이라는 끔찍한 현실이다.

여섯째, ILO 협약 비준과 관련하여 '선입법'이 사실상 존재했었던가라는 질문을 던져야 한다. 결론부터 말하자면 법령의 완성도 측면에서 '선입법'이던 '후입법'이던 의미 있는 입법은 사실상 존재하지 않았다. 관변학자들과 관료들은 '입법 형성기'와 '입법 완성기'라는 말을 만들고서, 우리나라는 입법 완성기이므로 협약의 '선비준'은 사실상 불가능하고 모든 법령을 정비한 다음에 비준을 해야 한다고 강변해왔다. 우리나라는 자본가 권리의 보장에서는 입법 완성기인지 모르나, 노동자 권리의 보장에서는 입법 형성기에 머물고 있다.

입법의 '완성'과 관련하여 우리가 관심을 기울여야 할 지점은 입법의 '완성도'다. 대한민국이 비준한 29개 협약은 대부분 '선비준'으로 처리되었다. 비준 전에 이미 입법이 완성되어 국회에 입법 문제를 상의하거나 비준 동의를 구하지 않고 국무회의 의결과 대통령 재가로 비준이 끝났다고 행정부가 '선비준'을 한 것이다. 그 동안 '선비준'한 협약과 관련하여 입법이 내용적

으로 '완성'되었는지를 국회에 사전에 체계적으로 물은 적은 한번도 없었다. 관료 조직 내부만의 논의를 거쳐 자체적으로 완결되었을 뿐이다.

법제처에 송부하여 심사를 거쳤다고 강변할지 모르나, 법제처 역시 행정부 이지 입법부가 아니다. 다시 말해, 비준 관련 입법의 완성도에 대한 평가는 입법부의 감시와 견제를 거치는 과정 없이 관료들의 손에서 일방적으로 시작되어 관료들의 손에서 일방적으로 종결되었다. 양대 노총과 경총이 들어가는 노사정 협의체인 국제노동정책협의회의 의결을 거쳤다고 강변할지 모르나, 비준 관련 회의는 대부분 서면으로 대체되어 노사 단체와 제대로 된 협의(effective consultation)가 이뤄진 적도 별로 없다.¹⁸⁾

"국내 법제도가 협약의 기준을 충족하고 있는 것으로 판단"하는 주체는 사실상 고용노동부 관료들뿐이다. 고용노동부 관료들의 머리와 입과 손에서 '선입법'이나 '선비준'이냐가 사실상 결정되는데, 이들은 대한민국 정부가 비준한 협약들의 입법 완성도에 대한 제대로 된 절차를 밟지 않고(제도적으로 이러한 절차는 존재하지 않는다) 사실상 '선비준'을 해왔다. 관료들은 '선입법' 없이 '선비준'한 근거로 "법제도의 충족"을 주장하지만, 이것은 관료들만의 주장이지 입법의 가장 중요한 주체인 국회를 통해 검증받은 바도 없고, 비준 협의의 주체인 노사 단체와 심도 있는 논의를 한 적도 없다. 관료들이 공문 몇 장 달랑 보내 좋고 일방적으로 "국내 법제도가 협약의 기준을 충족하고 있는 것으로 판단"¹⁹⁾된다고 선언함으로써 선입법이나 선비준이냐의 향방이 결정되어왔다.

18) "고용부의 내부 검토를 거쳐 부처간 관련 기관과 협의를 가진다. 노사정 협의체인 국제노동정책 협의회의 의결을 거쳐 외교부로 비준을 의뢰한다. 외교부는 조약안을 국무회의에 상정하기 전에 정부조직법 20조 1항에 따라 조약안을 법제처에 송부하여 심사를 요청한다. 법제처는 조약안이 기존 국내법규와 저촉되는 여부, 국내적 시행을 위하여 새로운 입법조치를 요하는지 여부 등을 심사하여 조약안에 국회의 동의가 필요한지에 대한 의견을 제시한다. 법제처의 의견서에 대하여 외교 부장관은 이를 참조하여 비준을 추진할지 여부를 판단한다. 비준을 추진하는 경우, 차관회의 및 국무회의를 거치게 된다." -김영미(2012), 국제노동기준의 국내 수용에 관한 연구, 단국대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 131쪽.

19) 고용노동부가 외교통상부에 보낸 'ILO협약 비준 의뢰' 문서(2010.12.20). 여기서 고용노동부는 2호 실업 협약(1919), 47호 주40시간 협약(1935), 106호 상업과 사무직 주휴 협약(1957), 139호 발 압물질 통제 금지 협약(1957) 등 "4개 ILO협약의 비준 가능성을 검토하고, 노사정의 의견을 수렴한 결과, 관련 국내 법제도가 협약의 기준을 충족하고 있는 것으로 판단되어 그 비준 추진을 의뢰 하오니 조속히 조치하여 주시기 바랍니다"고 외교통상부 조약과에 요청했다. 재미난 사실은 106호 '상업과 사무직 주휴 협약'은 이후 비준 과정에서 사라졌다는 점이다. 무슨 이유에선지 106호는 비준되지 못했다. 대신 115호 전리방사선 노출 노동자 보호 협약(1960)이 2호(1919), 47호(1935), 139호(1957)과 같은 날에 비준되었다. 주휴 협약인 106호(1957)가 돌연 사라지고, 그 자리에 115호(1960)이 들어온 이유는 무엇일까? '선비준'된 것이 틀림 없는 115호 협약은 행정부 안에서조차 제대로 된 비준 절차를 거쳤을까?

재차 강조하지만, "국내 법제도의 내용이 이미 비준할 협약을 충족했다"는 주장은 관료들의 일방적이고 주관적인 주장일뿐이다. 국회를 통해서나 노사 단체를 통해서나 사회적 대화를 통해서나 전문가 토론을 통해서나 입법의 완성도에 대한 검증이 제대로 이뤄진 적은 단 한번도 없었다. 대한민국이 이미 비준한 29개 협약을 정성적으로 평가하면(qualitative analysis), 관련 법령들의 '입법 완성도' 혹은 '입법 충족률'은 전체적으로 70%를 넘지 않을 것이라고 필자는 생각한다. 아래에서 구체적으로 살펴보겠지만 사용자의 부동노동행위 금지를 규정한 98호 협약과 관련된 입법 완성률은 필자가 보기에 90%를 넘었다. 비준을 위한 입법이 실질적으로 완료되었느냐를 평가하는 객관적 기준이나 체계적 지표, 합당한 절차는 존재하지 않는다. 기준과 지표가 존재한다면, 그것은 오로지 관료들의 의지와 의도뿐이다. 입법의 실질적 완성도, 즉 국내 법제도의 실질적 충족률이라는 측면에서 대한민국 정부가 '선입법'을 거쳐 비준한ILO 협약은 사실상 존재하지 않는다고 말해도 과언이 아니다. 입법이 제대로 완료된 게 없기 때문이다.

주68시간 행정해석이 버젓이 살아있는 세계 최장 착취 체제의 나라에서 이미 2011년에 주40시간 협약을 비준했다는 사실이 믿어지는가. 1호 주48시간 협약(1919)에 대한 비준도 '선입법'을 이유로 관료들이 비준을 거부하는 나라에서 말이다²⁰⁾. 노조전임자 임금 지급을 금지하는 나라에서 그것을 보장한 135호 협약을 벌써 2001년에 비준했다는 사실이 믿어지는가²¹⁾. 그토록 법령과 협약의 완벽한 일치를 주장하는 관료들이 2009년 이미 비준한 협약을 정면으로 거스르는 노조전임자 임금 금지를 '귀족' 노동운동가와 야합하여 법령에 박은 이유는 도대체 무엇인가. 노동자의 정보 접근권과 위협 작업 거부권을 핵심으로 하는 안전보건 관련 협약들(115호, 139호, 155호, 162호, 170호, 187호)을²²⁾ 줄줄이 비준했음에도 불구하고, 이 협약들을 전혀 비준하지 않은 미국보다 산재사망률이 2배 이상 높고, 이 중에서 겨우 1개만 비준한 영국보다 산재사망률이 25배나 높은 이유는 도대체 무엇인가.

20) 47호 '주40시간' 협약(1935) 비준가능성 검토 의견이 담긴 고용노동부 문서(824: 고용노동부 근로기준과: 2010.12.02)에 대한 필자의 정보공개 요청을 거부하면서 "공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보"라는 답변을 보내왔다(접수번호 5090258: 2018.12.2).

21) 135호 '노동자대표 활동 지원 보장' 협약(1971)의 비준 관련 문서목록의 공개요청에 대해 고용노동부는 "정보 부존재"로 답했다(접수번호 5120377: 2018.12.4).

22) 170호 화학물질 안전보장 협약(1990)의 비준 관련 문서목록의 공개요청에 대해 고용노동부는 "정보 부존재"로 답했다(접수번호 51202560: 2018.12.4).

안전보건 협약의 내용들이 허접한 수준의 '립 서비스(lip service)'라 그런가, 아니면 관료들이 떠벌이는 "국내 법제도가 협약의 기준을 충족하고 있는 것으로 판단되어"가 사실상 사기극이나 자작극에 다름이 아니라서 그런가.

지금까지 미비준 기본 협약의 기준을 위해 이런저런 법을 고쳐야 한다는 식의 법기술적 접근법에 매몰되어온 노동운동은 87호와 98호를 비준하기 위해 이런 저런 입법 조치가 있어야 한다는 주장도²³⁾ 좋지만 하루빨리 대한민국 정부가 그 동안 비준한 29개 협약과 관련하여 이미 '선입법'되었다고 관료들과 법기술자들이 일방적으로 주장하는 법령들에 대하여 비판적이고 심층적이고 종합적인 평가 작업에 돌입해야 할 것이다.

일곱째, 핵심협약으로 번역할 것이냐 기본협약으로 번역할 것이냐의 문제다. ILO가 만드는 국제노동기준의 역할은 부정, 곤란, 궁핍에 시달리는 노동의 조건을 개선함으로써 사회불안을 해소하여 세계 평화와 화합에 기여하는 것이다. 이를 위해 노동을 보호하기 위하여 일(work)과 관련된 모든 문제를 다루는 국제노동기준의 체제를 수립하는 것이 ILO의 설립 목적이었다.

국제노동기준²⁴⁾은 "좋은 일자리(decent work)로 가는 길이자, 공정하고 안정된 세계화를 위한 국제적 법률 기반이자, 평평한 운동장(a level playing field)이자, 경제 성과를 개선하는 수단이자, 경제위기시 사회안전망이자, 빈곤 감소를 위한 전략"이 된다. ILO의 국제노동기준은 협약과 권고로 나뉜다. 협약은 법률적 구속력을 갖는 국제 조약이며, 권고는 관련 협약을 보조하면서 협약의 내용을 풍부하게 이해하고 실천하도록 해주는 기준이다. 협약을 제대로 이해하기 위해서는 관련 권고도 동시에 살펴야 한다. 권고는 법률적 구속력은 없지만, 협약 못지 않게 자율성을 가지며, 그 내용에서는 협약만큼 중요하다. 협약은 기준을 전제로 하지만, 권고는 기준과 상관 없으며 각국의 입법이나 단체협약에 지침을 제공하려는 목적이 크다.²⁵⁾

23) 유정엽, '노조할 권리보장, ILO핵심협약 비준과 우선 입법과제'(29-42쪽); 신인수, 'ILO핵심협약 비준과 선행 입법과제'(43-76쪽), "ILO핵심협약 비준, 글로벌 스탠다드 노동권" 자료집; 국회연구단체 헌법33조위원회 연속토론회 1차: 2018.10.4. 국회 본관 3층 의원식당 1호실.

24) 중국에서는 국제노동공표준(国际劳工标准), 일본에서는 국제노동기준(国际労働基準)라 한다.

25) ILO (2014). Rules of The Game: A brief Introduction to International Labour Standards, International Labour Office, Geneva: 9-15쪽.

189개의 ILO협약은 크게 3가지 범주로 나뉜다.²⁶⁾ 8개의 기본(fundamental) 협약, 4개의 거버넌스(governance (priority)) 협약, 177개의 기술(technical) 협약 그것이다. 기본 협약은 가장 기초적인 협약으로 노동 문제를 풀어가는 출입구에 해당되고, 거버넌스(우선) 협약은 협약 이행을 위한 체계 구축과 관련하여 정부가 우선적으로 취할 조치들을 명시한 것이며, 기술 협약은 여러가지 광범위한 노동의 문제에 대하여 국제적으로 통용될 수 있는 최저 기준을 제시한 것이다.²⁷⁾

1998년 채택된 '일터에서의 기본 원칙과 권리에 관한 선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: FPRW)'이라는 중요한 기준이 있다. 여기서 "결사의 자유와 단체교섭권의 실질적 인정, 강제노동의 제거, 아동노동의 철폐, 고용과 직업에서 차별 제거"라는 4가지 범주가 천명되고, 관련 협약에 대한 비준 여부와 상관 없이 모든 회원국은 이 원칙과 권리를 존중하고 증진할 의무를 가진다고 선언되었다. 8개 기본 협약은 이 선언(FPRW)의 연장선에 있으며, 한미 FTA에도 양국의 실행 의무로 삽입되어 있다.

한미FTA 노동장과 한EU FTA 노동장의 가장 큰 차이는 전자가 FPRW만을 언급하고 있는데 반해, 후자는 8개 기본협약 전부를 명시하고 있다는 점이다. 재미난 점은 전자는 FPRW를 이행할 의무를 양국 모두에 부과하고 있다면, 후자는 8개 기본협약을 비준하고 이행할 노력을 한국 정부에 '당부'하고 있다는 사실이다. 미국이 반체제 사상을 가진 정치범에 대한 처벌 금지에 관한 협약인 105호 강제노동 금지 협약(1957)과 182호 최악의 아동노동 철폐 협약(1999)을 비준한 상황을 고려할 때, 세간의 논란과는 달리 FTA의 이행을 둘러싼 분쟁에서 한국의 노사정이 관심을 기울일 대상은 분쟁 규율이 느슨한 한EU FTA라기보다 분쟁 규율이 보다 엄격한 한미 FTA라 판단된다. 이런 맥락에서 미국 국무부가 매년 내는 인권보고서를 통해 한국의 국가보안법, 외국인노동자, 정치활동의 자유, FPRW에 관련된 노동자 권리 상황을 꾸준히 감시해왔음을 주목할 필요가 있다.²⁸⁾

26) 한국에서는 협약(協約), 중국에서는 공약(公約), 일본에서는 조약(條約)이라 한다. 개인적으로는 조약이 가장 좋은 번역이 아닐까 싶다. 참고로 권고(勸告)는 중국에서는 건의(建議), 일본에서는 권고(勸告)라 한다.

27) 기본협약(fundamental convention)을 중국에서는 '핵심(核心)공약'이라 부르고, 일본에서는 '최우선(最優先)조약'이라 한다. governance를 중국에서는 치리(治理)라 한다. 국어사전을 찾아보니, 나라나 지역을 도맡아 다스린다는 뜻이 있다.

28) US Department of State, Republic of Korea Human Rights Report 연도별 보고서 참조.

필자는 실천적으로나 이론적으로나 '기본(fundamental)' 협약이라 하는 게 합당하다고 본다. 기본은 시작이자 기초라는 말이다. 우리가 부산에서 서울로 여행을 떠난다고 할 때, 이 여정에서 기본은 부산을 떠나는 것이고, 핵심은 서울에 도착하는 것이다. 기본협약을 비준한다는 것은 노동자의 권리와 이익을 위한 대장정에서 첫발을 내디뎠다는 것이다. 사과를 먹는다고 생각해보자. 기본은 사과 껍질을 까는 것이고, 핵심은 그 알맹이를 먹는 것이다. 집을 지을 때 기초를 깔아야 기둥과 벽을 세우고 지붕을 올릴 수 있다. 기본 협약은 사과를 먹기 위해 껍질을 까는 것이고 집을 짓기 위해 바닥을 다지는 것이다. 그런 점에서 8개 기본 협약은 출발이자 기초이며, 이런 연유로 기본 협약이라 부르는 게 타당하다고 생각한다. 기본협약을 비준한다는 것은 노동자 권익을 향한 대장정의 첫발을 내딛었다는 의미이지, 사회정의의 실현 그리고 노동은 상품이 아니고 아니어야 한다는 '노동 해방', 즉 핵심 가치에 도달했다는 것이 아니다.

ILO협약 가운데, 개인적으로 가장 핵심으로 생각하는 협약은 1호(1919)다. 일하는 시간을 최대 하루 8시간, 주 48시간으로 규제하는 이 협약은 장시간 착취 체제에 시달리는 한국 노동자들에게 가장 핵심적이고 관건적인 협약이다. ILO 협약으로 채택된 지 100년, 근로기준법으로 규정된 지 60년이 되어가지만, 200년 전 로버트 오웬이 꿈꿨던 "8시간"은 대한민국 노동자들에게 여전히 "오래된 미래"로 남아 있다.

이런 점에서 노동의 조건을 보호하는 구체적인 내용이 담긴 기술협약에서 진정한 의미의 '핵심' 협약들을 발견할 수 있다. 기본을 하루빨리 통과하여 핵심으로 나아가야 한다. 비준 투쟁을 87호와 98호를 넘어 전체 협약으로 넓혀야 한다. 이를 위해서는 ILO협약 전반에 대한 학습과 연구, 그리고 정책 수립이 활발하게 이뤄져야 한다.

여덟째, 보수와 극우를 정확히 구분해야 한다.²⁹⁾ 현 시기 한국 민주주의의 문제점은 노동자를 위한 민주주의는 커녕 '자유민주주의'가 충분히 발현하지 못한 데서 연유한다. 87년 민주화 이후 첫 정부는 절차적 정당성에도 불구하고 반쪽은 군부 독재였던 노태우 정권(1988-1992)이었다. 5공 군부독

29) '보수와 진보를 가르는 기준', 매일노동뉴스 2018.6.25.

재 세력과 자유민주 세력의 동거 정당이었던 민주자유당을 토대로 한 김영삼 정권(1993-1997)은 자유민주 세력이 주도했지만, 자유민주주의를 충분히 밀어붙이지 못했다. 역시 군부독재(3공) 세력과 자유민주 세력의 동거 정부로 출범했던 김대중 정권(1998-2002)도 자유 민주적 과제를 완수하지 못했다. 취약하고 혼란스러운 자유민주 세력만의 정부라 할 수 있는 노무현 정권(2003-2007)도 마찬가지였다.

자유민주적 과제의 완수는 정치적으로 양심과 사상의 자유를 보장하는 국가보안법 폐지, 사회경제적으로 결사의 자유와 단체교섭권을 보장하는 노동기본권 실현을 포함하는 절차적 민주주의의 완성을 전제한다. 하지만 87년 이후 민주화 사반세기, 이른바 ‘민주’ 정부 10년을 거쳤지만 자유민주적 과제는 달성되지 못했고, 그 결과 대한민국은 이명박-박근혜 정권(2008~2016년)의 극우화 혼란기를 거치며 극우 세력의 준동과 군부독재 세력의 귀환을 목도해야 했다.³⁰⁾

극우 과시즘 체제로의 회기에 파열구를 낸 것이 2016년 4·13 총선이였다. 당시 새누리당(지금의 자유한국당)이 승리했다면 정치 지형은 극우로 치달으며 과시즘 합법화에 한걸음 다가갔을 것이다. 지정학적으로 2015년 12월 일본의 아베와 한국의 박근혜가 이른 위안부 합의 이후 가속되던 미국-일본-한국의 극우 삼각 동맹에 잠정적으로 제동을 걸었다는 점에서 의미가 컸다. 2018년 정세에서 경험했던 것처럼 한반도와 동북아의 평화 공존에 우호적인 환경이 조성된 것이다.

역설적으로 김대중-노무현 두 자유주의 보수 정부를 거치면서 약화된 자유민주주의는 이명박-박근혜 극우 정권의 등장이라는 역사적 반동을 가져왔고, 이들의 집권기에 한국의 민주주의는 심각하게 훼손됐다. 김대중-노무현 정부, 특히 노무현 정부의 패착은 노동자 민중을 위해 사회경제적 민주주의를 강화시키는 데 실패했다는 점이다. 이는 정치적 민주주의의 질을 악화시켰고, 민주-개혁 세력에 대한 민심 이반을 초래했다. 그 결과 등장한 이명박-박근혜 정권은 자유민주주의의 기반을 허물었고, 87년 체제가 이룩한 사회경제적 성과들을 무너뜨렸다. 이명박-박근혜 8년 동안 정치적 자유와 민

30) '자유 민주주의와 민중 민주주의', 매일노동뉴스 2015.11.30.

주적 토대에 대한 훼손이 사회경제적 이익의 퇴행으로 이어짐을 경험한 국민은 정치적 민주주의 회복의 필요성을 요구하게 됐고, 그러한 시대적 열망의 선택이 2016년 4.13 선거의 결과로 나타났다. 2017년 5월 문재인 정부의 출범은 촛불 항쟁의 직접적인 결과이기도 하나, 역사적 구조로는 2016년 4.13 총선의 연장선에 있다.

현재 국회에서 환노위, 법사위, 외통위를 장악하고 있는 자유한국당은 두 부류로 구성돼 있다. 다수의 극우세력과 소수의 자유민주세력이다. 극우세력은 이승만-박정희-전두환으로 이어지는 민간-군사 독재체제의 계승자이고, 그 역사적 뿌리는 일본 파시즘 체제에 복무한 친일 세력이다. 역사적 기원과 이념적 본질에서 이들 세력은 보수가 아니며, 세계대전을 일으켜 인류를 전쟁의 참화로 몰고 간 독일의 히틀러, 이탈리아의 무솔리니, 일본의 쇼와를 숭배하는 세력과 이념적으로 동일한 극우세력이다(아주 작은 예로 1980년 5월 광주육군병원에 설치되었던 시체 소각장은 나치의 아우슈비츠와 동일한 범죄다). 1990년 민자당으로의 3당 합당 이후 김영삼이기에 가능했던 것과 달리, 자유한국당에서 극소수로 전략한 자유민주 보수 파벌이 헤게모니를 잡으면서 당을 자유민주 정당으로 개혁할 가능성은 그리 커 보이지 않는다. 김무성으로 대표되는 김영삼 잔존세력은 이념적으로 극우 세력에 완전히 편입됨으로써 자유한국당의 극우화에 기여했다. 이는 자신들의 보스인 김영삼의 명예를 모욕하는 짓이었다.³¹⁾

자유민주주의 회복이라는 민중적 열망이 표출된 2016년 총선과 2017년 대선 의미의 살리기 위해, 무엇보다 정치적 민주주의의 퇴행을 되풀이하지 않기 위해 자유주의 보수 정당인 더불어민주당은 김대중-노무현 정권의 실패, 즉 사회경제적 민주 과제의 무시라는 역사적 과오를 되풀이하지 말아야 한다. 2016년 4월 총선과 2017년 5월 대선으로 회복의 기회를 잡은 정치적 민주주의가 노동자와 민중의 삶을 편하게 하는 사회경제적 민주주의로 확대되지 못한다면, 가까스로 출발점에 다시 선 한국 민주주의는 다시 우경화하면서 극우 체제, 다시 말해 파시즘으로 치달을 위험이 크다.

사회경제적 개혁을 확대함으로써 자유민주주의의 형식과 내용을 풍부하게 만들 역사적 의무가 문재인 정부의 어깨에 놓여 있다. 한국의 역사적 경험

31) '4·13 총선 의미는 '자유민주주의' 회복', 매일노동뉴스 2016.4.18.

을 돌아볼 때, 노동자 민중의 민주주의와 자유민주주의는 서로를 갉아먹는 대결 체제가 아니었다. 자유민주주의가 충분히 발흥할 때 노동자 민중의 민주주의가 성장할 수 있다. 노동자 민중의 민주주의가 성장할 때 자유민주주의는 충분히 발양될 수 있다. 대한민국 파시즘(친일 세력)과 역사적으로 연결되어 있는 독일, 이탈리아, 일본의 파시스트들은 선거를 통한 집권으로 권력 토대를 다진 이후 식민지 확장을 위해 세계대전으로 나아갔다.

그리고 오늘의 주제인, 한국이 아직도 비준하지 않은 ILO 기본 협약들인 29호(1930), 87호(1948), 98호(1949), 105호(1957)는 모두 식민주의와 파시즘의 광기에 대한 반성 속에서 유엔과 ILO가 협력하여 만들어낸 것이다. 이를 통해 국제사회가 철폐하려 했던 것은 '노예 노동(slavery labour)'이었다.³²⁾ 이런 연유로 ILO기본 협약의 비준은 70년 넘게 지체되고 있는 결사의 자유와 노동3권을 보장한 대한민국 헌정 질서를 정상화하는 출발점이자, 한국의 민주주의를 튼튼히(consolidate) 하는 디딤돌이자, 문재인 정부의 민주주의 개혁을 향한 의지를 가늠하는 리트머스 시험지가 되는 것이다.

[표 3] 정부별 ILO 협약 비준 현황(29개 협약)

정부	비준 협약	비준일	범주	비준국 수
노태우 정부 3개 비준	81호 근로감독(공업과 상업), 1947	1992.12.9.	우선	146
	122호 고용정책, 1964	1992.12.9.	우선	113
	73호 선원 건강 검진, 1946*	1992.12.9.	기술	46
김영삼 정부 4개 비준	142호 직업 지도와 직업 훈련, 1975	1994.1.21.	기술	68
	100호 동등 보수, 1951	1997.12.8.	기본	173
	150호 노동 행정, 1978	1997.12.8.	기술	76
	160호 노동 통계, 1985	1997.12.8.	기술	50
김대중 정부 11개 비준	111호 고용과 직업 차별 금지, 1958	1998.12.4.	기본	175
	138호 최저 연령, 1973	1999.1.28.	기본	171
	144호 3자 협의(국제기준 이행), 1976	1999.11.15.	우선	146
	159호 장애인 직업 재활과 고용, 1983	1999.11.15.	기술	83
	19호 외국인 균등 대우(재해보상), 1925	2001.3.29.	기술	121
	156호 가족부양 남녀 노동자 등등 처우, 1981	2001.3.29.	기술	146
	182호 최악 아동노동 철폐, 1999	2001.3.29.	기본	184
	26호 최저임금 결정 기수, 1928	2001.12.27.	기술	105
	88호 고용 서비스, 1948	2001.12.27.	기술	92
	131호 최저임금 결정, 1970	2001.12.27.	기술	54
	135호 노동자 대표 보호와 편의 제공, 1971	2001.12.27.	기술	85
노무현 정부 6개 비준	53호 상선 근무자 자격, 1936*	2003.4.11	기술	37
	170호 화학물질 안전, 1990	2003.4.11	기술	21
	162호 석면 안전, 1986	2007.4.4.	기술	35

32) '노예 노동(slavery labour)'의 철폐는 대한민국이 아직도 비준하지 않고 있는 기본협약들인 결사의 자유 협약(87호, 98호)과 강제노동 폐지(20호, 105호) 협약이 만나는 지점이다.

정부	비준 협약	비준일	범주	비준국 수
	185호 선원 신원 서류, 2003	2007.4.4.	기술	35
	155호 직업 안전보건, 1981	2008.2.20.	기술	67
	187호 직업 안전보건 증진 체계, 2006	2008.2.20.	기술	46
이명박 정부 4개 비준	2호 무상 공공 고용기관, 1919	2011.11.7.	기술	57
	47호 주40시간, 1935	2011.11.7.	기술	15
	115호 전리방사선 노출 노동자 보호, 1960	2011.11.7.	기술	50
	139호 발암물질 금지 통제, 1974	2011.11.7.	기술	41
박근혜 정부 1개 비준	선원 보호 (MLC), 2006	2014.1.9.	기술	93
문재인 정부 0개 비준				

* 53호와 73호 협약이 선원 보호 해사 협약(MLC)으로 대체된 것이라 유효 협약 수는 27에 불과하다. 이런 사정을 고려할 때 박근혜 정부는 협약을 하나도 비준하지 않음 셈이다.

한국은 1991년 12월9일 국제노동기구(ILO)에 가입했다. 노태우 정권 때였다. 1919년 출범한 ILO는 지금까지 189개 협약을 제정했다. 한국 정부는 29개 협약을 비준했다. 2014년 비준한 ‘해사협약(MLC, 2006)’은 이미 비준했던 53호(상선근무자 자격, 1936)와 73호(선원 건강검진, 1946)를 대체한 것이라 할 때 사실상 한국 정부가 비준한 협약은 27개에 불과하다. 참고로 경제협력개발기구(OECD) 36개 회원국이 비준한 협약은 평균 73개다.

ILO가 회원국의 비준 여부와 상관없이 모든 일터에서 반드시 실현돼야 한다고 강조한 8개 기본협약 가운데 정부는 강제노동 철폐를 규정한 29호(1930), 노사 단체에 대한 결사의 자유를 보장한 87호(1948), 노동자 단체 교섭권 보장을 위해 사용자의 부당노동행위를 금지한 98호(1949), 반체제 인사와 파업 참가자 처벌 목적의 강제노동을 금지한 105호(1957)를 비준하지 않고 있다.

ILO 협약 이행의무라는 관점에서 보면 98호를 빼 나머지 3개 협약 모두 국가가 의무의 주체라는 점을 확인할 수 있다. 87호가 말하는 결사의 자유는 노사 단체의 결성과 운영에 대한 국가의 개입을 금지한 것이다. 29호와 105호는 노동자와 사용자 등 시민에 대한 국가의 권력남용과 폭력을 금지한 것이다. 사용자의 부당노동행위를 금지한 98호 내용들은 이미 현행 법령에 충실하게 반영돼 있다.

따라서 미비준 기본협약에 대해 고민하고 준비하고 관련 내용을 마련할 주체는 문재인 정부이지, 노사 단체가 아니다. 공노비와 사노비 해방령처럼

국가가 일방적으로 선언하고 법·제도를 개폐해 집행하면 되는 것이다. 기본협약 비준과 이에 따른 법 개정 문제를 노사 단체가 '사회적 대화(?)'로 풀라는 대통령의 태도는 노비제 타파를 주인님과 마당쇠가 머리를 맞대고 앉아 타협책을 마련해 보라는 한심한 태도와 같다.

[표 3]에서 보듯 노태우-김영삼-김대중-노무현-이명박-박근혜-문재인 정부로 이어지는 ILO 협약 비준의 역사를 볼 때, 문재인 정부는 이명박 정부보다 못하며 박근혜 정부와 쌍벽을 이룬다. 선원 관련 2개 협약이 해사협약으로 통합된 걸 고려할 때, 사실상 박근혜 정부는 ILO 협약을 하나도 비준하지 않은 셈이다. 노무현 대통령 초기인 2003년 4월 비준한 협약은 김대중 정부가 준비한 덕분에 거둔 결실이다. 그런 점에서 김대중 정부는 13개를 비준했고, 가장 친노동적 대통령이었다는 노무현 정부는 달랑 4개만 비준했으며, 기본협약은 1개도 비준하지 못했다.

청와대 정책실장과 여당 원내대표가 "관료들이 집권 4년차"처럼 군다고 푸념했다. 지난해 6월 지방선거 압승에 도취된 정부·여당이 극우 자유한국당과 협치한다며 노동자·서민을 위한 개혁을 게을리한 후과다. 이 '푸념'이 사실이라면 문재인 정부가 일할 수 있는 시간도 올해가 마지막이다. 이런 흐름이 계속된다면 내년 총선에서 여당이 다수당이 될 가능성은 없으며, 현 정권 하에서 노예노동(slavery labour)의 폐지를 목표로 하는 기본 협약은 고사하고 일반적인 ILO 기술 협약들의 비준도 박근혜 정권의 기록, 0개를 벗어나지 못할 가능성이 크다.³³⁾

ILO기본협약 비준은 대한민국 정부가 일제와 군사독재가 남긴 파시즘의 잔재를 일소하고 1919년 출범한 대한민국 임시정부가 꿈꿨던 민주공화국(a democratic republic)으로 한걸음 나아가는 출발점이다. "사회정의 없이 항구적 평화 없다"는 1919년 ILO 헌장의 정신은 조선 민중의 해방과 독립을 꿈꾸던 민족해방투사들의 염원이기도 했다. "노동은 상품이 아니다"는 1944년 ILO 필라델피아 선언의 정신은 대한민국에도 직접적인 영향을 미쳐 우리 헌법 조항에 결사와 사상의 자유와 노동3권 보장을 아로새겼다. 이명박-박근혜 극우 체제를 몰아내고 자유민주주의를 회복한 한국의 역사적 과제는

33) '박근혜 1개, 문재인 0개', 매일노동뉴스 2019.5.13.

민주주의의 출발점인 결사의 자유와 강제노동의 철폐를 우리의 법 체제 안에 뿌리내리는 것이다. 전쟁의 참화와 혁명의 소용돌이를 사회정의와 노동 존중으로 극복하려 했다는 점에서 ILO 100년과 대한민국 100년은 이렇게 서로 마주하고 있다. 그리고 이 마주함의 중심에는 '결사의 자유 보장'과 '강제노동의 폐지'가 자리잡고 있다.

2. ILO기본협약 비준의 쟁점

(1) 87호 문제: 파시즘 국가에서 민주주의 국가로 나아가는 길

대한민국은 최악의 노동권 국가 중의 하나다. 한국을 포함한 OECD회원국들이 비준한ILO협약의 평균 개수는 73개인데, 반해 한국은 그 절반에도 크게 못 미치는 29개에 불과하다. 국제노총(ITUC)은 국가별로 노동권 수준을 평가하는 '글로벌 권리 지수' 보고서에서 한국을 최하 등급인 5급으로 수년째 분류하고 있다. 5+급은 외침이나 내전 등의 이유로 무정부상태가 된 국가라 할 수 있기에 한국의 5급은 사실상 최하, 최악의 등급인 셈이다. 이는 법제 도적으로 노동자 권리의 보장이 안 되는 상태를 뜻한다.

[표 4] 국제노총(ITUC) 2018년 국가별 노동권 지수

등급	권리 침해	국가 (144개국에서)
1급	어쩌다(sporadic) 일어남	13개국 Austria, Belgium, Denmark, Finland, Germany, Iceland, Ireland, Italy, Netherlands, Norway, Slovakia, Sweden, Uruguay.
2급	되풀이하여(repeated) 일어남	25개국 Barbados, Belize, Canada, Costa Rica, Croatia, Czech R, Dominican R, Estonia, France, Israel, Jamaica, Japan, Latvia, Lithuania, Malawi, Montenegro, Namibia, New Zealand, Portugal, Rwanda, Singapore, South Africa, Switzerland, Taiwan, Togo.
3급	규칙적으로(regular) 일어남	26개국 Albania, Australia, Bahamas, Bulgaria, Burkina F, Chile, Congo R, El Salvador, Georgia, Ghana, Hungary, Jordan, Lesotho, Liberia, Macedonia, Madagascar, Moldova, Morocco, Mozambique, Nepal, Poland, Russia, Spain, Sri Lanka, UK, Venezuela.
4급	체계적으로(systematic) 일어남	39개국 Angola, Argentina, Bolivia, Bosnia H, Botswana, Brazil, Cameroon, Chad, Congo DR, Cote D; Djibouti, Ethiopia, Fiji, Haiti, Iraq,

등급	권리 침해	국가 (144개국에서)
		Kenya, Lebanon, Malaysia, Mali, Mauritius, Myanmar, Oman, Panama, Paraguay, Peru, Romania, Senegal, Serbia, Sierra Leone, Swaziland, Tanzania, Thailand, Trinidad T, Tunisia, Uganda, US, Vietnam, Zambia.
5급	권리 보장이 안 됨	32개국 Algeria, Bahrain, Bangladesh, Belarus, Benin, Cambodia, China, Colombia, Ecuador, Egypt, Greece, Guatemala, Honduras, Hong K, India, Indonesia, Iran, Kazakhstan, Korea , Kuwait, Laos, Mauritania, Mexico, Nigeria, Pakistan, Philippines, Qatar, Saudi Arabia, Turkey, Ukraine, UAE, Zimbabwe.
5+급	법치 붕괴로 권리 보장이 안 됨	10개국 Burundi, Central African R, Eritrea, Libya, Palestine, Somalia, South Sudan, Sudan, Syria, Yemen.

* ITUC (2018), ITUC Global Rights Index 2018을 토대로 필자가 재구성.

1급은 노동자의 집단적 노동권(collective labour rights)이 전반적으로 보장되는 상태를 말한다. 노동자들이 자유롭게 결사하여 때로 (collectively) 자신들의 권리를 지키며, 단체교섭을 통해 자신들의 일하는 조건을 개선할 수 있다. 노동자에 대한 침해가 없는 것은 아니지만, 그 발생은 정기적이지 않다.

2급은 노동자의 집단적 노동권이 1급에 비해 조금 모자란 경우를 말한다. 일부 권리는 정부와 사용자에 의해 반복적으로 공격받으며, 일하는 조건을 개선하기 위한 투쟁을 어렵게 하는 일이 발생한다.

3급은 정부와 사용자가 정기적으로 노동자의 집단적 권리에 개입하면서 이 권리들을 완벽하게 보장하는 데 실패한 경우를 말한다. 노동권과 관련하여 법령과 정책에서 부족함이 있기에 침해가 자주 일어나게 된다.

4급은 노동권 침해가 체계적, 조직적으로 일어나는 경우를 뜻한다. 정부와 사용자는 '진지한(serious)' 노력을 통해 노동자들에게 협박과 위협을 가하면서 기본 권리를 행사하는 노동자들의 집단적 목소리를 분쇄하려(crush) 한다.

5급은 노동자들이 일하기가 최악인 나라에 해당하는 경우다. 법령은 형식적으로 노동자의 권리를 언급하고 있지만, 노동자들은 이러한 권리에 실질적으로 접근할 수 없다. 따라서 노동자들은 독재 체제(autocratic regimes)와 부당노동행위에 시달린다. 5+급은 5급 국가들과 같은 상황이지만, 내전과 외세의 점령으로 인해 법제도가 무너진 경우를 말한다.³⁴⁾

34) ITUC (2018), ITUC Global Rights Index 2018, 49쪽.

87호 결사의 자유 협약(1948)을 둘러싼 가장 큰 오해는 이 협약을 노동권 협약으로 착각하는 것이다. 하지만 87호 조항들의 주어는 노동자단체가 아니라, 노동자단체와 사용자단체(workers' and employers' organisations)라 되어 있다. 결사의 자유는 사용자의 권리이기도 하며, 이는 결사의 자유가 노동자만 특정해 보호하는 사회권이 아니라 사용자에게도 보장되는 기본적인(fundamental) 수준의 자유권, 즉 '자유민주주의'의 기본임을 뜻한다.

사용자단체 일반을 규제하는 법은 따로 없는데, 노동자단체(노동조합) 일반을 규제하는 법이 따로 존재하는 현실 자체가 결사의 자유 측면에서 볼 때 이상한 일이다. 사용자단체 회원과 임원 자격을 규제하는 법령은 따로 없고, 사용자단체 상근자 급여를 규율하는 법령도 따로 없다. 반면 노동자단체의 회원과 임원 자격을 규제하고 노동조합 상근자 급여를 억압하는 법령은 있다. 이러한 비정상적 상황을 정상화하려는 노력의 출발점이 87호 비준이다.

결사의 자유를 더 잘 이해하려면 노동조합이란 무엇인가를 올바르게 알아야 한다. 영어로 노동조합은 trade union이다. 여기서 trade의 뜻은 직업이다. 북한에서는 '직업 동맹'이란 말을 쓴다. 하는 일이 같거나 비슷한 사람들이 모인 단체가 노동조합이다. 영어 이름에서 잘 드러나듯 한국노총(FKTU)과 민주노총(KCTU)은 TU, 즉 trade union들의 연합 단체다.

스웨덴에는 노총이 3개다. 생산직 노동자들의 노총인 LO, 사무직 노동자들의 노총인 TCO, 전문직 노동자들의 노총인 SACO가 있다. 이 중에서 SACO 산하 23개 가맹 조직들의 면면을 살펴보면 trade union이 무엇인지 제대로 이해할 수 있다. 의사협회, 약사협회, 회계사협회, 관리자협회(기업의 고위 관리자조합), 건축사협회, 군장교협회, 물리치료사회, 과학자협회, 목사협회 등이 SACO에 속해 있다. 결사의 자유 측면에서 노동조합이란 개념을 분석하면 그 중심점은 '노동'이 아니라 '조합', 즉 결사에 찍혀 있음을 주목하자.³⁵⁾

결사를 뜻하는 association은 우리말로 협회로도 번역된다. 결사의 자유란 특정 계급 혹은 직업 종사자들이 자기 이익을 증진하기 위해 자신들의 단체

35) 대한변호사협회나 대한의사협회도 trade union의 일종이다.

나 협회를 스스로 만들 자유를 권리로 보장해 주는 것이다. 조합이라 이름 붙이든, 협회라 이름 붙이든, 연맹이라 이름 붙이든 작명은 단체 회원들이 알아서 하면 된다. 대한민국에서 사용자들은 결사의 자유를 마음껏 누리는데 비해 노동자들이 누리는 결사의 자유는 부당하게 억제되고 심하게 제한 받고 있다.³⁶⁾

ILO 안에서 결사의 자유 문제가 한창 논의되던 무렵인 1947년 미국노동연맹(AFL)은 유엔 경제사회위원회 산하 인권위원회에 제출한 문건에서 결사의 자유 문제와 관련하여 흥미로운 물음을 다음과 같이 던졌다.³⁷⁾

1. 노동자가 정부의 개입이나 강압이 없이 스스로 선택하여 노동조합을 만들고, 가입하거나 속할 권리는 어디까지인가?
2. 노동조합이 정부 당국의 개입 없이 현장, 지역, 전국 수준에서 자기 조합원의 결정에 따라 활동할 자유는 어디까지인가?
3. 노동자들이 자기가 속한 노동조합의 간부를 선택하고, 선거하고, 임명할 자유는 어디까지인가?
4. 노동조합이 정부의 개입 없이 자기 조합원의 결정이나 규약과 규정에 따라 조직의 기금을 적립하고 사용할 자유는 어디까지인가?
5. 노동자나 노동자단체가 국내외의 노동자나 노동자단체와 교류할 자유는 어디까지인가?
6. 현장, 지역, 전국 수준의 노동조합이 정부 간섭에 대한 공포 없이 자유롭게 국제단체에 가입할 자유는 어디까지인가?
7. 노동조합이 대표하는 조합원의 사용자를 상대로 단체교섭을 체결하고 그 결정 방식에 참여할 자유는 어디까지인가?
8. 노동자와 노동자단체가 의지하는 파업권에 대한 인정과 보호는 어디까지인가?
9. 사용자와의 차이를 해결하기 위해 노동자와 노동조합이 정부의 지배나 간섭 없이 자발적인 중재에 의지할 자유는 어디까지인가?
10. 노동자와 노동자단체가 자신들을 위한 입법적 혹은 행정적 행위를 보장받기 위해 정부의 행위에 압박을 가할 권리는 어디까지인가?
11. 노동자가 국경 안에서 이곳 저곳으로 이동할 자유는 어디까지인가, 또 국경을 넘어 이주할 자유는 어디까지인가?
12. 노동자가 정부의 강압이나 개입 없이 자기 결정에 따라 고용을 받아들이고, 일자리를 유지하거나 반대로 그것을 포기할 자유는 어디까지인가?

36) '[ILO 기본협약 '선 비준-후 입법' 이 정답 ①] ILO 협약 87호, 비준 좌절 가능성 크다', 매일노동뉴스 2018.10.10.

37) ILO (1947), Freedom of Association and Industrial Relations, International Labour Conference, Report VII, 30th Session, Geneva: 6-7쪽.

13. 강제노동이나 노예 노동(slavery labour)이 존재한다면 그 범위는 어디까지 가능하며, 각 개인은 국적, 인종, 성별, 언어 혹은 종교에 상관 없이 강제노동으로부터 어떻게 보호받는가?
14. 입법 기준으로 보호받을 수 있는 근로조건과 노동자의 복지는 어디까지 가능하며, 그러한 보호의 성격과 특징은 무엇인가?

역사적으로 볼 때, 결사의 자유는 1919년 ILO 창립 때부터 뜨거운 이슈였으나 협약 제정으로 이어지지 못했다. 독일, 이탈리아, 일본 등 극우 파시즘 국가를 중심으로 국가와 정부가 노동자단체와 사용자단체의 자유를 보장하고 그 운영과 활동에 개입하지 않아야 한다는 원칙에 반대하는 목소리가 컸기 때문이다. 반전의 계기는 2차 대전 초기인 1940년 2월 찾아왔다. 히틀러의 독일, 무솔리니의 이탈리아, 쇼와의 일본 등 파시스트 "전체주의 국가들"이 ILO에서 탈퇴했기 때문이다. 전체주의 국가들의 공세에 맞서 모든 국민적 자원을 동원하여 민주 국가들의 대항력을 높이기 위해서는 정부, 노동자단체, 사용자단체 사이의 협력이 중요한 문제로 떠올랐다. 전쟁 경제 상황에서 노사관계에서의 협력 문제는 국제노동기구의 가장 중요한 의제가 되었다.

1940년 제네바에서 열린 26차 ILO 총회에 <정부, 노동자단체와 사용자단체의 협력 방법>이라는 보고서가 제출되었다. 보고서는 노사정 3자의 협력을 실현하기 위해서는 국가가 사용자단체와 노동자단체를 인정하는 문제, 단체협약 등 직접적인 교섭의 수단으로 임금과 고용조건을 결정하는 문제, 노사정이 협력하여 사회보장제도를 법제화하고 적용하는 문제, 노사정이 함께 경제 정책에 협력하는 문제 등이 중요함을 강조했다.³⁸⁾

이런 배경 속에 1941년 뉴욕에서 열린 ILO총회는 "노사정 3자의 실질적 협력은 노동자와 사용자의 결사의 자유를 보장하는 민주적 정치 제도의 틀 안에서만 가능하다"고 선언했다.³⁹⁾

이러한 협력의 원리를 실현하기 위해서는 "(a) 국가는 노동자와 사용자를

38) ILO (1947), 13-25쪽.

39) ILO (1947), 27쪽.

대표하는 산업단체들(industrial organisations)의 권리를 인정해야 하고, (b) 노동자단체와 사용자단체는 노동자와 사용자를 대표하는 상대방의 권리를 인정해야 한다."

2차 대전 막바지에 주축국을 점령한 연합국이 수행한 우선 정책에는 국가 개입으로 만들어진 파시스트 노조들과 단체들을 해산하는 것이 포함되었다. 1944년 11월 23일 포고령을 통해 이탈리아의 어용 노조들이 해산되었고, 비슷한 입법 조치가 오스트리아, 헝가리, 불가리아, 루마니아, 핀란드에서 이어졌다.⁴⁰⁾

1946년 4월 멕시코시티에서 열린 ILO총회는 "노사관계 헌장(a charter of industrial relations)"을 정식하려 노력했다. 노사관계는 결사의 자유의 보장, 노동자의 조직할 권리와 단체교섭 권리의 보호, 임의적(voluntary)⁴¹⁾ 화해 및 중재, 단체협약을 포괄해야 했다. 이러한 원칙에 기반해 총회는 결사의 자유에 관한 결의문, (노동자의) 조직하고 단체로 교섭할 권리에 관한 결의문을 채택했다.⁴²⁾

- (1) 사용자와 노동자는 공공이든 민간이든 직업, 성별, 색깔, 인종, 신념 혹은 국적의 구분 없이, 당국의 사전 승인 없이(without previous authorisation) 자기 선택에 따라 조직을 만들 권한을 가져야 한다.
- (2) 사용자와 노동자의 단체는 운영과 활동을 조직하고, 자기 규약과 행정 규칙을 작성하며, 자기 정책을 만드는 데 완전한 자율권을 허용 받아야 한다.
- (3) 사용자와 노동자의 단체는 행정명령에 의한 해산에 종속되지 않는다. 불법으로 간주되는 어떤 행위에 대한 처벌의 방식으로 강제 해산이 이뤄지는 나라에서는 그 노동조합이 적절한 절차의 충분한 보호를 받을 권한을 가져야 한다.
- (4) (사용자와 노동자의) 단체는 직업 조직(trade organisations)의 연맹과 총연맹을 구성할 권리를 가져야 한다. 연맹과 총연맹의 결성, 활동, 해산은 사용자단체와 노동자단체가 정한 것이 아닌 다른 절차에 종속되어서는 안 된다.
- (5) 조직에 의한 특별한 혜택의 습득이 어떤 성질 혹은 형태의 조건에 종속되는 것이라면, 이러한 조건은 위에서 규정한 결사의 자유를 침해해서는 안 된다.

40) ILO (1947), 39쪽.

41) 일정한 기준이나 원칙 없이 하고 싶은 대로 하는. 또는 그런 것; 대상이나 장소 따위를 일정하게 정하지 아니한. 또는 그런 것.

42) ILO (1947), 29쪽.

87호 제정을 둘러싼 역사적 배경을 고려할 때, 결사의 자유는 (전체주의) 국가가 사용자단체와 노동자단체의 결성과 운영과 활동에 개입하지 못하도록 하는 문제로, 노동자단체와 사용자단체에 결사의 자유를 보장해야 하는 주체는 국가다.

그런데 문재인 정부는 이를 노사간의 문제로 곡해하여 노사가 사회적 대화를 통해 풀라고 주문하고는 뒤로 숨는 비겁한 모습을 보이고 있다. 한국에서 노동자의 결사의 자유와 관련하여 문제가 되고 있는 법 제도는 대부분 국가나 정부와 관련된 것이다. 현행 법률에서 노동자의 결사의 자유를 억압하는 주체는 국가다. 이런 점에서 이 협약이 말하는 결사의 자유를 고민하고 토론하고 연구하여 법안을 마련하고 이행할 주체는 노사가 아니라 국가, 즉 정부다.

(2) 98호 문제: 입법 조치는 완료, '선입법' 없이 바로 비준 가능

사용자와 노동자 양자에 결사의 자유를 보장한 87호(1948)가 자유권이라면, 노동자들의 단결권과 단체교섭권을 보장한 ILO 98호(1949)는 사용자가 아닌 노동자에게만 보장되는 사회권이라 할 수 있다. 이런 이유로 87호가 말하는 '결사의 자유'는 모든 국민(citizens)에게 결사의 자유를 보장한 대한민국 헌법 21조와 짝을 이루며, 단결권과 단체교섭권을 보장한 98호 협약은 87호가 말하는 단결권과 맞물리면서 노동 3권(단결권·단체교섭권·단체행동권)을 명시한 대한민국 헌법 33조와 짝을 이룬다.⁴³⁾ '단결권과 단체교섭권'이라는 제목 때문에 98호 내용이 노동자들의 단결과 단체교섭에 관한 것으로 가득 차 있을 것으로 생각하기 쉽지만, 실상은 그렇지 않다.

98호 1조는 “노동자는 고용에서 반노조 차별 행위(acts of anti-union discrimination)로부터 충분한 보호를 받아야 한다”고 명시한다. “노동조합에 가입하지 아니하거나 노동조합에서 탈퇴할 것을 고용 조건으로 하는

43) 노동3권을 둘러싼 대한민국 헌법과 바이마르 헌법의 역사적 연관성에 대해서는 미국의 역사학자 우디 그린버그가 쓴 <바이마르의 세기>(회화나무, 2018), '2장 사회주의적 개혁, 법의 지배, 노동 지원 활동: 에른스트 프랭켈과 "집단적 민주주의" 개념'을 참조하면 좋다. 관련하여 부산대학교 산학협력단이 대법원 법원행정처의 의뢰를 받아 2016년 수행한 <대한민국 법원 재건 시기의 미군정 법률고문 '에른스트 프랭켈(Ernst Fraenkel)' 등 대한민국 법원의 재건 및 성립에 관한 인물들에 대한 연구>도 같이 살펴보면 좋다.

행위", "조합원이라는 이유, 또는 근무시간 외에 혹은 사용자 동의 하에 근무시간 내에 노동조합 활동에 참여하였다는 이유로 노동자를 해고하거나 불리한 처분을 하는 행위"를 반노조 차별 행위로 규정한다.

98호 2조는 “노동자단체와 사용자단체는 설립, 활동, 자체 행정에서 상호간에 직접 혹은 각각의 대리인이나 구성원에 의한 모든 간접행위로부터 보호받아야 한다”고 명시하면서 “특히 **노동자단체를 사용자나 사용자단체의 지배**(the domination of employers’ or employers’ organisations)하에 들 목적으로 사용자단체 지원을 받아 설립을 피하거나, **사용자나 사용자단체의 통제**(the control of employers’ or employers’ organisations)하에 들 목적으로 노동자단체에 재정이나 기타 수단으로 지원을 하는 행위는 본 조항의 간접 행위로 간주된다”고 규정하고 있다.⁴⁴⁾

98호가 말하는 '반노조 차별행위'는 노동조합 및 노동관계조정법(노조법)에서 규정한 부당노동행위와 대동소이하다. 노조법 81조는 “1. 근로자가 노동조합에 가입 또는 가입하려고 하였거나 기타 노동조합의 업무를 위한 정당한 행위를 한 것을 이유로 그 근로자를 해고하거나 그 근로자에게 불이익을 주는 행위, 2. 근로자가 어느 노동조합에 가입하지 아니할 것 또는 탈퇴할 것을 고용조건으로 하거나 특정한 노동조합의 조합원이 될 것을 고용조건으로 하는 행위, 3. 노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자와의 단체협약체결 기타의 단체교섭을 정당한 이유 없이 거부하거나 해태하는 행위, 4. 근로자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위와 노동조합의 전임자에게 급여를 지원하거나 노동조합의 운영비를 원조하는 행위, 5. 근로자가 정당한 단체행위에 참가한 것을 이유로 하거나 또는 노동위원회에 대해 사용자가 이 조의 규정에 위반한 것을 신고하거나 그에 관한 증언을 하거나 기타 행정관청에 증거를 제출한 것을 이유로 그 근로자를 해고하거나 그 근로자에게 불이익을 주는 행위”를 사용자가 저지르면 부당노동행위로 규정한다.

44) '[ILO 기본협약 '선 비준-후 입법' 이 정답 ②] '부당노동행위 금지' 조약인 ILO 협약 98호', 매일노동뉴스 2018.10.11.

위 조항의 4호 중 사용자가 ‘노동조합의 운영비를 원조하는 행위’에 관한 부분은 지난해 5월31일 헌법재판소로부터 헌법에 합치되지 아니한다는 판정을 받았다. 헌법재판소는 “운영비 원조를 금지하는 조항은 노동조합의 자주성을 저해하거나 저해할 위험이 현저하지 않은 운영비 원조 행위를 부당노동행위로 규제하는 것이어서 과잉금지 원칙을 위반해 단체교섭권을 침해하므로 헌법에 위반된다”고 결정하면서, 이 법 규정의 효력을 2019년 12월31일까지로 못 박았다. ‘위헌 결정은 “운영비 원조 행위에 제한을 가하는 이유는 노동조합의 자주성을 저해하는 것을 막기 위한 것이므로, 그 제한을 실질적으로 노동조합의 자주성이 저해됐거나 저해될 위험이 현저한 경우에 한해 이뤄져야 한다”고 판단했다.

이러한 헌법재판소 해석은 ‘부당노동행위’를 판단하는 근거로, 노동자단체 설립 촉진이나 노동자단체에 대한 금전적 혹은 기타 수단의 지원이라는 행위 자체보다는, 노동자단체를 “지배(domination)”하고 “통제(control)”하려는 사용자나 사용자단체(employers or employers' organisations)의 목적(!)을 중시하는 ILO 98호 협약의 내용과 궤를 같이한다.

노동조합의 자주성을 저해하거나 저해할 위험이 현저하지 않은 사용자의 운영비 원조 행위가 합헌이라면, 같은 이유로 노동조합의 자주성을 저해하거나 저해할 위험이 현저하지 않은 사용자의 노조전임자 급여 지급도 합헌이어야 할 것이다. 이런 점에서 '노조 전임자 급여 지원'에 관한 2014년 헌법재판소 결정과 '노조 운영비 지원'에 관한 2018년 헌법재판소 결정의 법리상 충돌 문제는 입법 과정을 통해 조속히 해결해야 할 것으로 보인다.

이러한 사정을 고려할 때 ‘사용자의 부당노동행위 금지 의무’를 명시한 ILO 협약 98호는 ‘선 비준’이나 ‘선 입법’이냐는 논란과 상관 없이 별다른 입법 조치 없이도 비준이 가능해 보인다. 노조전임자 급여 지급 문제는 헌법재판소가 제시한 2019년 12월31일까지의 노조 운영비 관련 개정이나 2020년 6월에 출범할 차기 국회를 통한 전면개정에서 “노동자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 사용자가 지배하거나 개입할 목적(!)으로 노동조합의 전임자에게 급여를 지원하거나 노동조합의 운영비를 원조하는 행위”라는 내용으로 기술적으로 처리하면 된다.⁴⁵⁾

노조전임자 임금 지급을 금지한 현행 법령은 98호와 충돌하는 문제도 있지만, 더욱 심각하기로는 대한민국 정부가 2001.12.27. 비준한 135호 협약(1971)과도 정면으로 충돌한다. 135호가 규정한 '노동자 대표를 위한 보호와 편의 제공'에는 전임자 임금이 포함된다. 편의 제공의 제한은 사용자의 효율적 경영이 아니라, "사업체(!)의 효율적 운영(efficient operation of the undertaking concerned)"을 저해하지 않는 것을 조건으로 한다(135호 2조3). 법률상 제약 때문에 노조전임자 임금을 회사가 아니라 노조 경비에서 지불하는 것이 일반적인 일본은 당연히 135호를 비준하지 않고 있다. 일본을 비롯해 OECD 36개 회원국 가운데 9개국이 아직 비준하지 않고 있다.⁴⁶⁾ 여기서 말하는 노동자대표에는 노동조합(trade unions)에 의해 지명 혹은 선출된 노동조합 대표, 즉 산별노조나 산별연맹 같은 상급단체 대표도 포함된다.

135호 협약의 의미와 내용을 보다 상세하게 설명하기 위해 동시에 만들어진 '노동자대표 보호 및 편의 제공'에 관한 143호 권고(1971)는 "노동조합 대표자에 대한 편의 제공의 예를 다음과 같이 열거하고 있다. 즉 임금 기타 수당의 삭감 없는 근로 면제의 보장, 작업장과 기업체의 경영과 경영진의 결정권자에 대한 접근, 조합비 징수의 승인, 조합 게시물 게시의 승인, 근로자에 대한 조합 유인물 배포, 그 업무의 수행에 필요한 물적 설비와 정보 등이 해당한다".⁴⁷⁾

(3) 29호와 105호 문제: 파시즘 권력의 국가 폭력을 근절하는 첫걸음

ILO회원국들이 가장 많이 비준한 협약이 강제노동(forced or compulsory labour) 관련 협약인 29호(1930)와 105호(1957)다. [표 5]에서 보듯이 182호 최악의 아동노동 폐지 협약(1999)을 빼고는 가장 많은 나라들이 29호와 105호를 비준했다.

45) 'ILO 협약 98호 비준, 사전 입법 필요 없다', 매일노동뉴스 2019.4.1.

46) Belgium, Canada, Iceland, Ireland, Israel, Japan, New Zealand, Switzerland, US.

47) 이승욱(2007), 국제노동기준과 우리나라 노사관계 법제의 비교 연구, 2007.12. 노동부학술연구용역사업, 45쪽.

[표 5] ILO회원국(187개국)과 OECD 회원국(36개국)의 기본협약 비준 현황

협약	87호 결사자유 1948	98호 단체교섭 1949	29호 강제노동 1930	105호 사상억압 1957	138호 최저연령 1973	182호 최악아동 1999	100호 동등보수 1951	111호 남녀차별 1958
ILO 비준국수	155 (82.9%)	166 (88.8%)	178 (95.2%)	175 (93.6%)	171 (91.4%)	184 (98.4%)	173 (92.5%)	175 (93.6%)
OECD 비준국수	33 (91.7%)	34 (94.4%)	34 (94.4%)	34 (94.4%)	33 (91.7%)	36 (100%)	35 (97.2%)	34 (94.4%)
OECD 미비준국	Korea US 뉴질랜드	Korea US	Korea US	Korea Japan	Australia US 뉴질랜드	없음	US	US Japan

재미난 사실은 ILO회원국 187개국과 OECD 회원국 36개국을 비교하여 기본협약 8개에 대한 비준율을 살펴보면, 결사의 자유 87호(1948), 단체교섭권 98호(1949), 아동노동 관련 138호(1973)와 182호(1999), 동등 보수 100호(1951), 차별금지 111호(1958)와 관련해서는 OECD 회원국의 비준율이 ILO회원국의 비준율을 상회하는 데 반해, 강제노동 협약 29호와 105호와 관련해서는 ILO회원국의 비준율이 OECD 회원국의 비준율을 상회하고 있다. 가장 큰 이유는 한국, 일본, 미국이 강제노동 협약을 비준하지 않고 있기 때문이며, 무엇보다 한국이 강제노동 관련 협약 2개 모두를 비준하지 않고 있기 때문이다.

대한민국에 무슨 강제노동이 존재하느냐고 의아해하는 사람들이 많은데, 29호 협약(1930)이 말하는 '강제노동(forced or compulsory labour)'의 범주에는 전투경찰, 의무경찰, 공익근무요원, 경비교도, 의무소방원, 산업기능요원, 전문연구요원, 사회복지요원, 승선근무예비역, 민영교도소⁴⁸⁾ 등이 들어간다. 국가 부처만 따져도 고용노동부, 국방부, 행정안전부만이 아니다. 산업통상자원부, 보건복지부, 과학기술정보통신부, 중소벤처기업부, 국토교통부, 미래창조과학부, 문화관광체육부, 농림축산식품부 등 거의 모든 부처가 강제노동의 동원과 관리와 운영에 깊숙이 얽혀 있다.

대한민국에서 국제 사회가 허용하지 않는 강제노동 상태에 있는 국민의 규모는 어렵잡아 5만명~10만명 사이로 추정된다. 강제노동은 다양한 제도와 형태를 통해 대한민국의 공공부문 곳곳에 침투해 있다. 하지만, 이 문제와

48) 기독교계에 위탁되어 운영되고 있는 민영교도소의 설립에는 자유한국당 대표인 황교안의 역할이 컸다고 한다. 극우 파시스트 정치관의 소유자인 그는 기독교 전도사 '자격증'을 갖고 있다.

관련하여 노동운동에서 강제노동의 실태를 조사하고 철폐를 요구한 사례는 접하기 어렵다.⁴⁹⁾

1919년 건국한 대한민국 역사에서 강제노동의 역사적 기원은 일본 제국주의 통치기로 거슬러 올라간다. 일제 국가권력에 의해 국민정신총동원, 농공병진, 생산력확충정책, 군수산업확충계획, 산업군 육성, 노무동원계획이 수립되었다. '국민계급'이라는 미명 하에 '황국근로관'이 주입되었다('국민'이라는 말은 일제 잔재다). "근로는 신성한 국가적 행위"로서 황국신민, 즉 모든 국민(!)의 의무로 격상되었고, 정신근로대와 근로보국대가 창설되었다. "국민 중 한명의 유한(有閑)자, 불로(不勞)자, 무업(無業)자도 있으면 안 된다"는 구호 아래 전시총동원제가 구축되면서 근로보국운동이 전개되었다. 일본 제국주의자들은 "노자는 일체(노자일체론)"고, "공익은 사익에 우선한다"면서 전체주의 경제정책을 밀어붙였다. 1938년 5월 시행된 국가총동원법은 강제노동 국가정책의 결정판이었다. 이를 통해 "근로신체제"가 "확립"되었다. "자본가는 재산을 국가적 목적으로 운용하는 것에 의해, 노동자는 모든 지력과 체력을 전장을 통해 국가로 경도하는 것에 의해 천황을 받들 것"을 강변하였다. 노동자는 "산업경제 군단의 병사"가 되었고, 자본가는 "국가의 부탁을 받아 국책을 대행하는 산업의 지휘관"이 되었다.⁵⁰⁾

이러한 일제의 잔재는 아직도 대한민국 국가체제와 사회제도 곳곳에 뿌리를 깊숙이 내리고 있다. 대표적인 사례가 21세기 대한민국에 만연한 세계 최장의 노동시간이다. 조선총독부 조사에 따르면, 1922년 7월 광공업 노동자의 하루 일하는 시간은 9.32시간, 휴게시간은 1.32시간, 연간 공휴일은 32일이었다. 1931년 하루 11시간 이상 일한 노동자의 비율은 방직공업 78%, 식료품공업 71%, 기계공업 62%, 화학공업 39%였다. 특히 방직공장에서는 주야 교대제로 12시간 이상이 비일비재했고, 노동력 재생산이 우려될 정도였

49) 한국 노동계는 시민사회와 더불어 위안부 문제를 들어 일본 정부를 ILO에 줄기차게 제소해왔다. 위안부 문제가 ILO에서 다뤄지는 이유는 29호 협약을 위반했기 때문이다. 일본은 1932년 29호를 비준했고, 이후 조선을 비롯한 아시아 일대에서 군부를 위한 성 노예를 목적으로 위안부 제도를 운영했다. 하지만 참으로 역설적인 사실은 29호를 대한민국 정부는 아직 비준하지 않고 있다는 사실이다. 이게 정부나 사용자만의 문제일까? 필자 자신을 비롯한 한국 노동운동은 이 문제에서 몇몇할 수 있는가?

50) 이상의(2006), 일제하 조선의 노동정책 연구, 해안: 149-187쪽.

다. 1934년 종업원 50인 이상 40개 업종을 조사한 결과에 따르면, 하루 평균 일하는 시간은 유년 남성노동자가 10시간40분, 유년 여성노동자가 10시간이었다. 총독부는 '공장취업시간제한령'을 발하고 취업시간을 12시간 이내로 규제하려 했다. 물론 현실은 12시간을 쉽게 초과했다.⁵¹⁾ '68시간 행정 해석'은 대한민국 노동정책에 뿌리 박힌 일제의 잔재가 끈질기게 살아남은 것으로 볼 수 있다. 노동자의 인간다운 삶이라는 관점에서 국가와 자본이 결탁한 일제의 식민 지배가 아직도 계속되고 있는 것이다.

1930년 제정된 29호가 말하는 강제노동의 폐지는 제국주의와 식민주의의 노예노동(slavery labour)의 철폐와 연결된 문제로 노예제와 봉건제 하의 종속된 노동(dependent labour)을 자유로운 임금 노동(free wage labour)으로 전환시키는 문제와 연결된 것이다. 이 협약의 내용을 준비하기 위해 ILO는 제국주의 열강들이 식민지에서 허용하고 있는 강제노동을 조사했다. 콩고를 지배했던 벨기에제국, 케냐와 우간다와 나이지리아 등 서부와 동부의 아프리카와 인디아 일대를 지배했던 대영제국, 알제리 등 아프리카와 인도차이나를 지배했던 프랑스, 인도네시아 열도를 강점했던 네덜란드, 모잠비크 등 아프리카와 동티모르를 지배했던 포르투갈 등을 상대로 조사가 이뤄졌다. 이를 통해 노예노동의 연장으로서 강제노동의 개념이 정리되었으며, 노예노동을 자유로운 임금노동으로 전환시킬 필요성이 제기되었다. 그러한 노력의 결과로 1930년 강제노동의 폐지에 관한 29호 협약이 제정될 수 있었다.⁵²⁾

1947년 미국노동연맹(AFL)은 2차 대전 이후 처음으로 유엔 경제사회위원회에 강제노동에 관한 문제를 제기했다. 이로써 ILO는 이사회(Governing Body)에서 연속적으로 강제노동 문제를 다뤘다. 여기서 정치적 사상적 반대자에 대한 "교정(corrective)"과 "강압(coercion)" 수단으로서의 강제노동 문제가 구체적으로 논의되었다. "출신 계급", "사상", "태도"를 근거로 "교정"이 이뤄지는 것이 쟁점으로 떠올랐다. 특히 "기성의 정치 경제 사회 체

51) 박건홍(2002), 일제의 노동정책과 조선노동자(1938~1945), 초판 2쇄, 서신원: 229-232쪽.

52) Goudal, Jean (1929), The question of forced labour before the International Labour Conference, International Labour Review, Vol. XIX, No. 5, (Geneva), 622-638쪽.

제에 반대"하는 이들에 대한 "교정"과 "재교육"에 대한 비판이 나왔다. 개인 내면의 신념과 사상을 국가(the State)가 만족할 수준으로 전향시키려는 제도의 문제가 거론되었고, 이는 "기본적 인권과 인간의 존엄과 가치"에 대한 부정으로 간주되었다. 여기에는 "경제적 목적"을 위해 노동을 동원하는 체제도 포함되었다.

당연하게도 29호(1930)를 보충하는 새로운 협약의 필요성이 논의되었고, 이로써 "일할 의무(obligation to work)"라는 미명 하에 강제가 수반되는 노동의 모집과 동원과 감독을 금지해야 한다는 결론에 도달했다. 교도소와 강제수용소 등 구금시설 안에서 이뤄지는 사상 전향 제도는 폐지되어야 했다. 유엔은 인권선언(Universal Declaration of Human Rights)을 통해 "모든 형태의 노예제도와 노예무역은 금지된다"고 천명했고, 이는 1955년 인도네시아 반등에서 열린 아시아-아프리카 비동맹회의에서 전폭적인 지지를 받았다.⁵³⁾

이런 역사적 과정을 거쳐 제정된 협약 105호(1957)는 "기성의 정치 사회 경제 체제에 사상적으로 반대하는 견해를 가진 사람을 처벌할 목적으로 하는 정치적 강압이나 교육의 수단"을 폐지되어야 할 강제노동으로 본다. 박정희 정권의 새마을운동도 강제노동에 들어가는데 "경제발전 목적을 위해 노동을 동원하고 사용하는" 것을 강제노동으로 보기 때문이다. 그리고 "노동 규율의 수단"으로, 또 "파업 참가에 대한 처벌 수단"으로, 나아가 "인종적 사회적 국적 혹은 종교적 차별의 수단"으로 악용되는 강제노동도 폐지되어야 한다고 규정한다. 1957년 6월 ILO 39차 총회에서 105호 협약이 통과될 때 뉴질랜드 대표는 "국가권력의 남용으로부터 발생하는 모든 형태의 강제 노동을 폐지하는 것을 목적으로 하는 이 협약을 충심으로 지지한다"고 발언했다. 105호 협약을 통해 철폐하려는 강제노동의 핵심 문제가 권력 남용에 의한 국가 폭력이라는 점을 합당하게 지적한 것이다.⁵⁴⁾

53) ILO (1956), Forced Labour, International Labour Conference, Report VI(1), 39th Session, (Geneva), 1-26쪽.

54) ILO (1957), Forced Labour, International Labour Conference, Report IV(2), 40th Session, (Geneva), 5쪽.

대한민국에서 29호(1930)와 105호(1957)에 저촉되는 법령과 제도로는 국가보안법, 형법, 노조법, 병역법, 청원경찰법, 경비업법, 전기사업법, 선원법, 민영교도소법, 사회봉사명령제도, 집회와 시위에 관한 법률 등 수많은 법들이 난마같이 얽혀 있다. '선 입법'이라는 접근 방식으로는 일본 제국주의와 군사 과시즘 독재 체제의 흔적과 유산이 법제도 곳곳에 침투해 있는 대한민국이 사라질 때까지 강제노동 협약의 비준이 불가능할 것이다. 사실 29호와 105호의 비준 문제는 87호나 98호보다 더욱 첨예하고 복잡한 양상을 띠 수밖에 없다. 이는 인간의 노동을 수단으로 여겨 천하게 보는 낡고 봉건적인 '양반주의(귀족주의)' 문화의 근절, 일제 잔재와 친일파의 청산, 이승만-박정희-전두환으로 이어지는 극우 과시즘 체제의 청산을 의미하기 때문이다.⁵⁵⁾

이런 이유로 29호와 105호 비준을 통해 강제노동을 철폐하는 것은 국가 체제와 사회 곳곳에 철저히 뿌리내린 국가의 폭력성과 야만성을 철폐하고 진정한 자유와 민주를 회복하는 첫 걸음이 될 것이다. 이러한 사명감을 갖고 노동운동은 우리 사회와 국가 체제 곳곳에 침투해 있는 강제노동의 실태를 조사하고 그 개선 방향을 제시하며, 궁극적으로 강제노동의 철폐를 통하여 국가권력의 폭력을 근절하려는 노력을 시급히 기울여야 한다.

3. 기본협약 비준의 향후 과제

(1) '선비준'이 정답이다! 노동3권 보장한 헌법과 충돌하는 하위법을 개정해야 한다.

문재인 정부 출범 이후 2년이 지나고 있는 지금 시점에서 정세를 살펴보면, ILO기본협약 비준에 빨간불이 켜졌다. 1991년 ILO가입 이후 30년, 1996

55) "사람이 곧 하늘"이라 믿으며 제폭구민(除暴救民)과 보국안민(輔國安民)을 내세운 동학농민혁명이 좌절하고 조선이 일본 제국주의의 식민지로 전락한 이래, 대한민국의 역사는 노예노동, 즉 강제노동의 역사였다. 위안부 할머니들, 강제징용과 강제징병의 피해자인 할아버지들을 거쳐, 인천 앞바다 선감도 소년원, 서산개척단, 삼청교육대, 부산 형제복지원 등 군사 과시즘 체제는 강제노동이라는 죄악을 서슴지 않고 저질렀으며, 이러한 반인류 범죄 행위에 대한 단죄 없이 인간의 피와 등골을 빼는 '노예노동'을 통해 부와 권력을 쌓은 자들은 지금도 대한민국 지배체제 곳곳에 뿌리를 틀고 땡땡거리며 살고 있다. 한때 회자되었던 "우리 안의 과시즘"이란 역사적 노예노동을 묵인하거나 지금도 만연한 강제노동에 무지한 우리들의 정신 상태를 말하는 것인지도 모른다.

년 OECD 가입 이후 20년, 미국 및 유럽과 FTA를 체결한 이후 10년이 지나가지만, 아직도 입법은 이뤄지지 않았고, 당연히 비준은 하세월이다. 이게 '선입법-후비준'론이 노리는 바다. 대한민국의 역사는 법령부터 정비하고 나중에 비준을 하자라는 주장이 사기극이었음을 보여준다.⁵⁶⁾

사용자들은 처음부터 반대했다. 입으로는 글로벌 스탠더드를 말하지만 일관된 속셈은 비준을 좌절시키는 것이다. 조선총독부에 그 기원을 두는 정부안의 수구 관료들은 체질적으로 자신들의 통제 밖에서 노동권을 보장하고 노동자단체의 힘을 키우는 입법을 혐오한다. 자본을 등에 업은 관료들이 선입법 논리에 편승해 비준 자체를 무산시키려 한다는 신호는 문재인 정부 초기부터 여러 경로로 감지되고 있다. 사실 관료와 자본이 가장 우려하는 문제는 비준이 아니라 입법이다.⁵⁷⁾ 비준이 입법을 촉진하는 압력이 될 수 있음을 잘 알기에 '선입법' 논리를 내세우면서 비준을 방해해온 것이다. 이런 논리를 개발하려 학술연구용역 프로젝트를 통해 법대 교수 등 법기술자들이 부역해왔다.

자유한국당은 태생적으로 극우 반노동 이념이고, 보수 여당은 기회주의로 오락가락 행보를 반복하고 있다. 지금의 국회에서 입법을 기대하는 것은 우물에서 숭늉 찾기와 다를 바 없다. 더욱 심각한 문제는 비준 투쟁에 앞장서야 할 노동운동까지도 법령이 정비돼야 비준이 가능한 게 아니냐는 자본·관료의 논리에 빠져 작년 말까지 선비준 논리의 정립과 투쟁에 수동적이고 소극적인 모습을 보였다는 점이다.

대한민국은 대통령중심제 국가지, 의회중심제(의원내각제) 국가가 아니다. 의회중심제를 선호하는 필자의 의도와 상관없이 권력은 국회가 아니라 대통령에 있다. 이 말은 사사건건 문제가 생기면 대통령에 호소하러 청와대 앞에 진을 치라는 이야기가 아니다. 우리 헌법이 규정한 대통령 권한과 의회 권한을 분명히 구분해야 한다는 이야기다. 헌법은 비준 주체가 대통령이며,

56) 'ILO 기본협약 '선입법-후비준' 사기극', 매일노동뉴스 2017.9.18.

57) "협약을 미비준함으로써 얻는 국제적 비난보다 협약을 비준한 후에 예상되는 국내외적 문제점이 훨씬 심각하며 국익과 국민생활에 직접적으로 영향을 끼치고 혼란을 초래할 수 있다. 따라서 핵심협약 비준에는 신중을 기하여야 하고 장애 해소 가능성과 비준 시의 효과 등을 면밀히 검토하여 추진해야 한다."-김영미(2012), 227쪽.

비준을 위해 대통령이 심의를 거칠 기관은 국회가 아니라 국무회의임을 분명히 하고 있다.

헌법은 대통령이 “조약을 체결·비준하고(73조)”, 국무회의 심의를 거쳐야 하는 사안은 “헌법개정안, 국민투표안, 조약안, 법률안 및 대통령령안(89조)”이며, 국회는 “입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가지고(60조)” 라고 명시하고 있다. 헌법에 따르면 국제조약을 비준할 권한은 대통령이 가지며, 국회는 대통령이 비준한 조약이 입법과 재정에 영향을 미칠 경우에 한해 그 조약에 대한 동의권을 가진다. 비준을 위해 대통령은 국무회의 심의를 거치면 된다.

따라서, 제헌헌법 이후 70년, 노동자대투쟁 이후 30년 넘게 지체돼 온 헌법의 노동 3권 실현을 위한 법 개정을 위해 하루빨리 대통령은 국무회의 심의를 거쳐 ILO 기본협약을 비준해야 한다. 3권을 분립한 헌정 질서에서 헌법 조항에 맞게 노동기본권을 침해하는 악법을 개폐하는 문제는 대통령이 아니라 입법권을 보유한 국회가 고민할 문제다. 헌법을 따라 대통령이 ILO 협약을 비준한 다음 단계로 노동법을 헌법 정신과 국제 기준에 맞게 개정할지, 아니면 ‘자유민주주의’를 부정하는 악법 조항을 21세기에 들어선 지 사반 세기가 다 되도록 유지할 지는 국회가 결정할 몫이다.

2004년 남북관계발전법이 논의될 당시, 법제처 법제심의관은 “헌법이 정한 절차에 따라 대통령이 체결·비준한 남북합의서는, 비록 이 법에 의하지 않더라도 이미 독자적으로 헌법적 근거와 정당성을 갖는 만큼 이 법의 국내법적 효력을 받아들여야 한다” 고 말했다.⁵⁸⁾ 정부의 법제처가 나서 남북관계발전법을 제정하지 않더라도 헌법에 의거해 대통령이 체결하는 남북합의서(ILO 협약으로 읽자)는 국내법적 효력을 가진다는 의견을 피력한 것이다.

대통령중심제와 3권 분립을 명시한 헌법에 충실한다면, 문제인 대통령이 공약한 ILO 협약의 비준을 가로막는 헌법적 장애물은 없다. ‘선입법-후비준’ 주장은 수십년을 이어오고 있지만, 그 주장의 법률적 근거를 확실하게 대는 이는 아무도 없다. 대신 “관행에 따르면” 이라거나 “논문에 따르면” 이라는 실천적으로 무책임하고 무기력한 주장만 나열할 뿐이다.⁵⁹⁾

58) http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000216307.

59) '[ILO기본협약 '선 비준-후 입법' 이 정당 ③] 비준권은 대통령에, 국회는 동의권만', 매일노동뉴스 2018.10.12.

지난 4월 17일 고용노동부는 'ILO핵심협약 비준 관련 설명'이라는 보도자료를 배포하고, 협약 비준의 사실상 책임자인 김대환 국제협력관이 브리핑을 했지만, 이 역시 왜 선비준이 불가능하다는 것인지 합당한 이유를 밝히지 못했다. 김 협력관은 "그간 ILO에서는 우리나라 노조법 등이 결사의 자유 협약에 위반된다는 권고를 수차례 한 점등을 고려할 때, 제87호 협약 등 결사의 자유 협약은 입법사항에 관한 조약이므로 대통령이 비준하기 위해서는 사전에 동 협약과 상충하는 법 개정 내지 국회의 비준 동의가 필요하다"고 주장했다. 그러면서 이러한 주장의 근거로 국회는 "입법사항에 관한 조약의 체결 비준에 대한 동의권을 가진다"는 헌법 60조를 내세웠다.⁶⁰⁾

다시 한번 이야기하지만, 대한민국은 의회중심제가 아니라 대통령중심제다. 따라서 국회가 가진 것은 '동의권'이지 '사전(!) 동의권'이 아니다. 지금까지 고용노동부 관료들이 알아서 잘 해(?) 왔듯이 행정부가 자체적으로 판단하여 국회 동의를 구하는 것이며, 역시 지금까지 고용노동부 관료들이 알아서 잘해(?) 왔듯이 행정부가 불필요하다고 판단하면 국회 동의를 구하지 않아도 된다. 자신이 의회중심제 나라인 스웨덴이나 독일이나 캐나다의 관료인 줄 착각하는 김대환은 "국회 동의는 대통령이 조약을 비준하기 전에 이루어져야 하는 것"이라고 강변하지만, 이런 주장의 근거는 대통령의 비준권을 명시한 우리 헌법 어디에도 안 나온다. 다만, 그렇게 주장하고 싶어하는 관료들의 자의적 해석일 따름이다. 헌법이 보장한 국민기본권인 결사의 자유와 정치적 탄압 수단으로서의 강제노동의 폐지를 보장한 국제조약을 비준하려는 대통령과 그러한 국제조약을 거부함으로써 헌법이 보장한 국민기본권 증진을 훼손하려는 국회가 정면으로 충돌하는 상황에서, 대통령은 헌법이 부여한 자기 권한에 따라 바로 비준으로 가면 된다.⁶¹⁾

헌법 60조가 말하는 "입법사항에 관한 조약"이 무엇인지는 관료들의 일방적인 해석으로 선택적으로(selectively) 결정될 문제가 아니다. 이 문제야

60) 고용노동부의 2019.4.17. 보도자료 참조.

61) "나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다"고 2017.5.10. 문재인 대통령은 말했다. 국민기본권을 보장한 헌법을 부정하고 국민의 다수를 이루는 노동자의 자유를 부정하는 국회에 '사전(!) 동의'를 구해야 한다는 주장은 말 그대로 주장에 불과하다. 헌법으로 이미 입법의 방향과 내용이 확정된 국민기본권을 보장하라는 국제조약을 비준하는데 사전이든 사후이든 대통령이 국회의 동의를 받을 필요는 없다.

말로 폭넓은 사회적 대화를 통해 그 개념과 범주가 합의되어야 하는 사회적 정치적 의제(social and political agenda)이다. 그리고 앞에서 지적했듯이 노동자의 권리와 이익을 보장한 ILO협약들의 비준과 관련하여서는 대한민국에서 관련 협약의 정신과 내용에 맞게(in line with) 제대로 입법된 게 없다. 관련 법령의 완성도나 협약과의 상관성(relevance), 즉 충족률이라는 현미경을 갖고 자세히 들여다보면, 구멍이 숭숭난, 인간인 노동자에 대한 관심과 애정이 전혀 담기지 않은, 노동자를 상품이나 기계보다 못하게 보는, 기계적이고 형식적인 법기술로 치장되고 분식된 '하나마나 입법'인 게 한둘이 아니다.⁶²⁾

작년 말까지 '선입법'론에 빠져 허우적거리던 노동운동이 올 들어 '선비준'으로 입장을 선회한 것으로 보인다. 과학적인 정세 인식에 바탕한 올바른 실천적 전환이다. 현실에서 법률(만능)주의(legalism)를 의미하는 선입법은 법제도적 장벽을 투쟁과 교섭으로 돌파하는 운동 원칙에 반하는 전술이고, 대통령에게 비준권을 보장한 헌법 조항(73조)을 보더라도 불필요한 일이다. 촛불 이전(!)의 국회가 촛불의 힘으로 탄생한 정치 체제를 부정하는 작금의 상황을 고려할 때, 촛불 이후의 산물인 대통령(의 비준)과 촛불 이전의 적폐인 국회(의 동의)를 혼동하여 몰타기 해서는 안 된다.

대통령제인 대한민국에서 결사의 자유와 강제노동 폐지에 관한 국민의 기본권을 증진하는 국제조약을 대통령이 비준하는 것을 가로막는 헌법 조항은 없다. 히틀러의 나치가 장악한 독일 의회가 정상적인 의회가 아니었듯, 극우 자유한국당에 발목 잡혀 '식물'과 '동물' 사이를 오가며 제 기능을 상실한 (촛불항쟁 이전에 구성된) 대한민국 국회는 헌법 정신과 헌정 질서를 훼손하는 반민주 특권계급의 기관으로 전략해 버렸다.⁶³⁾ 특권계급의 창설을 부정한 우리 헌법에서 볼 때, 20대 국회를 하루빨리 해산하고 재선거를 해야 한다. 2016년 말과 2017년 촛불 항쟁을 거치면서 등장한 민주 체제를 부

62) '삼바', 즉 삼성바이오로직스의 핵심 문제인 '분식(粉飾) 회계'를 '회계 사기'라 불러야 한다는 주장이 있다. 필자는 ILO협약 비준과 관련된 입법을 '분식 입법', 즉 '입법 사기'라고 평가한다. 다시 한번 말하지만, 노동조합 활동에 대한 국가의 개입, 최악의 장시간 착취 체제의 유지, 세계 최악의 산재사망률이라는 대한민국의 현실을 돌아볼 때, '선입법'이나 '후입법'이나에 상관 없이 ILO협약의 정신과 내용에 맞게 입법이 이뤄진 게 거의 없다.

63) 2019.5.11. 대구에서 행해진 나경원의 "달창(달빛창녀단)" 발언은 의회 정치를 훼손한 극우 정치 세력의 정신상태를 보여주는 대표적인 행태다.

정하는 세력이 무력화시킨 대한민국의 국회는 하루빨리 탄핵하여 해산해야 한다. 그렇지 않으면, 내년 4월 총선거가 오기도 전에 어렵사리 회복할 기미를 찾은 대한민국의 자유민주주의는 회복 불능의 치명상을 입을 것이다.

백 번 양보하여 현재 국회의 대표성을 인정한다 하더라도, 대통령의 권력과 국회의 권력 사이에 벌어지는 자연스러운 갈등과 충돌을 두고 ‘위헌’ 운운하는 것은 대통령제와 3권 분립을 전제하는 현존 헌정 체제에 대한 무지의 소산이다.

대통령이 국무회의를 거쳐 ILO 협약을 비준하면, 관계부처 장관은 국무회의 의결 다음날 ‘비준 의향서’를 ILO에 보낼 것이고, ILO는 접수 후 1년이 지나면 관련 협약이 한국에서 효력이 발생한다고 볼 것이다. 그리하여 ‘촛불 이후’ 대통령이 비준한 헌법이 보장한 국민 기본권 증진을 위한 국제법과 ‘촛불 이전’ 국회가 고집하는 반민주/반인권 국내법 사이에 충돌이 발생하는데, 이것은 큰 문제가 되지 못한다. 국제법과 국내법, 신법과 구법이 해석과 효력의 문제로 충돌할 때 이를 판단하는 일은 헌법재판소의 몫이고, 헌법재판소가 제 역할을 못할 때는 결국 국가 권력의 주인인 국민(citizens)의 몫으로 남겨지기 때문이다.

문재인 대통령은 헌법이 자신에게 부여한 권리에 따라, 헌법에 보장된 단결권-단체교섭권-단체행동권을 국제 사회의 최저기준으로 확인한 ILO 협약 87호(노사에 대한 결사의 자유와 노동자에 대한 단결권 보장이 주요 내용, 1948), 98호(단체교섭권 보장을 위한 사용자의 부당노동행위 금지가 주요 내용, 1949), 29호(강제노동, 즉 노예노동 금지가 주요 내용, 1930), 105호(반체제 사상과 파업 참가자에 대한 탄압 금지가 주요 내용, 1957)를 비준하면 된다.

반체제 사상에 대한 탄압과 노예노동을 유지하고 결사의 자유와 단체교섭권을 부정하는 과시즘 체제의 온존과 유지를 위해 부역해온 법기술자들은 ‘입법 완성기’와 ‘입법 형성기’ 논리를 들이대는데, 이들은 입법 형성기 나라일수록 노동권을 억제하기 위해 ‘법률-시행령-시행규칙-행정해석’에 더해 심지어 지자체 조례까지 얼마나 촘촘하게 설계돼 있는지 제대로 공부할 필요가 있다. 다시 한번 우리나라가 노동자를 보호하는 데서는 입법 형

성기며, 자본가를 보호하는 데서는 입법 완성기라는 점을 지적하지 않을 수 없다.⁶⁴⁾

ILO 협약을 국회 동의 없이 대통령이 먼저 비준하면 위헌 시비에 휘말린다는 주장이 노동운동 안에서도 돌아다니고 있다. 선비준이 맞지만 제대로 비준되기 위해서는 국회 동의가 필요하다는 엉뚱한 주장이 나오고 있다. '선입법'론의 진화 버전이다. 다시 강조하지만 헌법은 국회의 '사전' 동의가 아니라 국회의 동의를 규정할 뿐이다. 그리고 국회의 동의가 헌법이 보장한 국민의 기본권을 개선하려는 대통령의 헌법적 권한 행사를 방해하고 훼손하려는 독재적 수단으로 타락할 때, 대통령이 민주주의를 부정하는 국회의 동의 절차를 따라야 할 헌법적 의무는 없다. 헌법은 우리나라가 특권계급이 군림하는 군주제나 전체주의 체제가 아니라 '민주공화국'임을 천명하고 있기 때문이다.

백 번 양보하여 현행 국회의 대표성을 인정한다고 하더라도 국회의 동의 여부는 조약을 비준하여 헌법 정신을 구현하려는 대통령의 의지와 행위를 구속하지 못한다. 그리고 '촛불 이전'의 국회가 대통령의 비준을 인정하지 못하겠다면, 현행 제도에서는 이 문제를 헌법재판소가 다루게 될 것이다. 한 국제노동법 연구자는 “ILO 협약과 관련해 국회의 동의를 받는 절차를 반드시 거쳐야 하는지 여부가 규범적으로 명확하지 않다”고 썼다.⁶⁵⁾ 또한 자타칭 ILO 전문가로 '선입법'을 앞장서 설파했던 법대 교수조차 “국회가 움직이지 않는다면 선 비준도 충분히 고려할 수 있는 옵션”이라고 말했다.⁶⁶⁾

앞에서 살펴보았듯, 이미 비준된 29개 협약 대부분이 국회를 통한 입법이나 국회의 동의 과정을 거치지 않고, 국무회의 의결과 대통령 재가만으로 비준을 끝냈다. 이 과정에서 '입법 완성도'와 '법률 충족도' 측면에서 선입법은 물론 후입법도 제대로 이뤄진 적이 없다. 국가와 자본에 대한 규제를 통해 노동자의 권익을 증진하려는 목적을 가진 ILO협약 문제와 관련하여 대

64) 'ILO 협약 '비준권'과 '동의권'을 혼동하지 말자', 매일노동뉴스 2019.4.15.

65) 김근주 (2016), 국제기준의 근로조건 규율: ILO협약을 중심으로, 한국노동연구원, 41쪽.

66) 매일노동뉴스 2019.3.29자. 이 교수는 “ILO 87호와 98호 협약 전문은 내용이 추상적”이라며 “국내법과 상충되지 않는다고 볼 여지도 있다”고 말했다.

한민국 행정의 역사에서 입법과 비준은 전혀 상관 없는 별개의 문제였다고 해도 과언이 아니다. 따라서 미비준 4개 협약도 기존에 비준된 ILO협약들의 관행과 선례를 따라 바로 비준으로 가면 된다. 헌법이 보장한 결사의 자유와 강제노동의 철폐를 보장하려는 대통령의 의지를 가로막는 헌법적 장애물은 존재하지 않는다.

올 봄 들어 노동운동의 논의는 선비준으로 모아졌고, 이는 노동기본권 쟁취 투쟁에서 큰 진전이다. 노동3권을 보장한 헌법 정신에 대통령이 비준한 ILO기본 협약이 부합하는지, 촛불 이전의 '양시양 레짐' 국회가 부여잡고 있는 국내법이 부합하는지를 판단하라고 판사들에게 국민 세금으로 월급을 주는 것이 아니겠는가.⁶⁷⁾

ILO헌장 19조를 보면, "회원국은 사안을 관장하는 권한 있는 기관의 동의를 얻는 경우 협약의 공식 비준을 총장에게 통보하고, 해당 협약의 규정을 실시하는 데 필요한 행동을 취한다"고 돼 있다. ILO<국제노동협약·권고 절차 핸드북>은 "비준과 관련해 ILO 헌장에서 해당 국가에 특별히 요구하는 사항은 없다"는 점을 분명히 하면서 "각국은 자체의 헌법 조항이나 관행을 따르면 된다"고 명시하고 있다. 회원국 정부는 자기 나라의 절차를 거쳐 비준서를 ILO 총장에게 보내면 되는 것이다. ILO에 따르면, 비준서는 "(a) 비준할 협약을 분명히 명시해야 하고 (b) 국가수반·수상·외교장관 혹은 노동장관 등 국가를 관장하는 권한을 가진 개인이 서명한 (팩스나 복사가 아닌 서면으로 된) 원본 문서로 (c) 더 좋기로는 국가가 관련 협약을 준수한다는 정부의 의사와 그 협약의 조항을 이행한다는 정부의 약속을 분명히 전하면" 된다. 선비준이나, 선입법(이행)이나 문제와 관련하여 ILO의 입장은 자기 나라의 헌법이나 관행을 따라 알아서 하라는 것이다.⁶⁸⁾

67) "한국 국내 법원은 국제법 관련 국내 재판에서 이중적인 모습을 보인다. 인권과 크게 관련이 없는 분야에 대해서는 국제 법규를 적극적으로 적용하는 경향이 있다. 전라북도 도의회 우리농산물 급식조례 판결에서 WTO협정 제3조의 원칙을 직접 적용하거나 IMF협정을 직접 적용한 사례 등이 그렇다. 그러나 노동 규범을 포함한 국제인권 규범 적용에서는 그렇지 않다. 한국 법원이 국제인권 기준을 인용하거나 검토한 사례가 희소하고, 인용 검토하더라도 국내 법규의 조력을 받거나 부수적 지위로서 인용하며, 국제인권기준에 의거한 사안을 적극적으로 검토하는 것을 회피하는 경향을 가지고 있다." - 김영미(2012), 국제노동기준의 국내 수용에 관한 연구, 단국대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 213쪽.

68) ILO (2012), Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations, revised edition 2012, 13쪽.

참고 사례: 캐나다의 ILO 98호 협약 비준 사례가 주는 교훈

1980년대 이후 캐나다 정부는 단체교섭권을 억제하고 부정하는 억압적인 노동 입법을 195건이나 저질러 노동자가 단결하고, 단체로 교섭하고, 파업 행위를 할 권리를 공격해왔다. 2003년 캐나다 정부는 단체교섭 관련법에서 제외되는 노동자 범주들이 있기 때문에 98호 협약을 비준할 수 없다는 입장을 ILO에 전달했다. 2007년 대법원은 헌법, 즉 캐나다 권리와 자유 헌장(Canadian Charter of Rights and Freedom)의 Section 2 (d) '결사의 자유'에 따라 단체교섭이 모든 캐나다인들의 헌법적 권리라고 판결했다(Canada's BC Health Services decision). 이에 따라 2008년 캐나다 정부는 "비준과 관련하여 주정부 및 지방정부와 논의하겠다"고 ILO에 보고했지만, 이후 별다른 움직임을 보이지 않았다. 1982년부터 2015년까지 억압적 노동법을 유지하려는 캐나다 정부에 대한 제소가 86건이나 ILO에 제출되었다.

2015년 1월 캐나다 대법원은 노동자가 자신이 선택한 노조에 가입하고, 단체로 교섭하고, 사용자에 대해 파업 행동을 할 수 있다는 '노동3권(labour trilogy)'을 인정하는 결정을 내렸다. 현행 노동법이 (캐나다 정부가 비준하지 않은) ILO 98호 협약의 정신인 단결권과 단체교섭권 보장에 위배되므로 위헌임을 선언한 것이다. 하지만, 대법원이 단결권과 단체교섭권을 헌법적 권리로 인정하였음에도, 연방정부는 계속하여 ILO 98호 협약 비준을 거부함으로써 노동계의 비판을 받았다. 연방정부의 비준 거부에 대항하여 캐나다 노동운동은 비준 투쟁을 강화했고, ILO를 비롯한 국제 사회 역시 국제적 압력을 가했다.

이에 굴복하여 캐나다 정부는 2016년부터 98호 협약 비준을 고민하기 시작했고, 이를 눈치챈 사용자단체는 98호를 비준을 하게 되면 2015년 대법원 판결에 이어 법률적 혼란을 야기시킬 수 있다며 우려의 목소리를 내는 동시에 의회에 압력을 가해 법률을 개정하지 말라고 요구했다. 하지만, 캐나다 정부는 4법 개정안(Bill C-4)을 의회에 제출했다. 캐나다연방노동법(Labour Code)개정안, 의회고용직원관계법개정안, 공무노동관계법개정안, 소득세법개정안이 그것이다. 쟁점은 노조 결성 (및 단체교섭 단위 확인)을 위한 비밀투표 개최 조항 폐기 및 노조 가입 신청서 서명으로 대체, 노조 재정 공개 조항 폐지 등이며, 이러한 개정이 이뤄질 경우 연방법이 적용되는 88만3천명의 민간 노동자(항공, 방송, 은행 등)와 20만 명의 연방정부 노동자, 2천 500명의 의회노동자에게 적용될 것이었다.

하원에서는 개정안을 2016년 1월28일~10월19일까지 논의하여 상원에 넘겼고, 상원은 2016년 10월20일부터 2017년 2월9일까지 논의한 다음 4월18일 하원 개정안의 핵심(노동권 개선)을 부정하는 수정안을 하원에 보냈다. 하지만 5월 17일 하원은 상원의 개정안 수정 요구를 압도적 표차로 거부하고 원래의 개정안을 상원으로 돌려보냈다. 이에 따라 상원은 2017년 6월 14일 통과시켰다. 그리고 2017년 6월 19일 영국 총독의 동의(Royal Assent)가 이뤄졌다. 법개정안이 상원을 통과한 2017년 6월 14일, 캐나다 정부는 고용인력노동부 장관을 통해 98호 협약 비준서를 ILO에 제출하였다. 비준서 제출 1년 후인 2018년 6월 14일부터 98호 협약은 효력을 발휘하게 되

었다.

여기서 흥미로운 점은 캐나다 의회에서 법개정이 완료된 직후, ILO 98호 협약 비준과 관련하여 의회의 별도 비준이나 동의 절차가 없었다는 점이다. 바로 캐나다 정부가 비준서를 ILO에 제출함으로써 비준이 완료된 것이다. 캐나다 의회에서 논의한 것은 법개정이었지, ILO협약 비준이나 비준 동의가 아니었다는 점이 캐나다 사례의 첫째 관전 포인트다. 다음 관점 포인트는 이것을 '선입법-후비준' 사례로 주장할 수 있느냐의 문제다. 필자의 입장은 캐나다 사례는 '선입법-후비준'이 아니라 역설적으로 '선비준-후입법'이 가능함을 입증한다는 것이다. 캐나다는 의회중심제를 채택하고 있다. 따라서, 입법부가 선입법을 거부하면 행정부가 독자적으로 행정입법을 하거나 비준을 할 수 있는 법적 권한이 없다.

이러한 난맥상을 타개한 것은 사법부였다. ILO 87호 협약과 98호 협약에서 말하는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권은 '결사의 자유'를 명시한 캐나다 헌법으로 보장되고 있음을 인정한 대법원 결정으로 인해 사법부의 판결과 현행 법률이 충돌하는 법률적 혼란 상황이 야기되었다. 하지만, 하원의 개정안을 거부한 상원의 태도에서 보듯 캐나다 의회는 자본가와 연합한 보수당을 중심으로 법개정을 거부하고 현행법 고수를 고집하였다. 이러한 사법부와 입법부의 충돌, 판결과 법률의 충돌을 예상하면서도 (정부가 비준도 하지 않은) ILO협약을 근거로 캐나다 대법원은 (현행 법에서 부정되는) 노동기본권을 합법이라 결정함으로써 공을 입법부로 던졌다. 대법원의 위헌 결정에도 불구하고, 보수당을 중심으로 한 기득권 정치세력은 입법에 저항했다.

캐나다는 의회중심제이기 때문에 3권 분립의 정도가 대한민국과 다르다. 헌법상 행정부가 입법부의 통제 하에 있다. 이런 이유로 입법부의 저항에 파열구를 낸 정치적 의지의 표명은 당연하게도 행정부가 아닌 사법부에서 나올 수밖에 없었다. 캐나다 대법원 결정의 핵심은 현행 법률이 위헌이라는 게 아니었다. 그 핵심은 노동3권이 '결사의 자유'를 명시한 캐나다 헌법에 부합하는 헌법적 권리라는 것이었다. 입법부가 무엇을 해야 한다고 명령한 것이 아니라, 헌법이 부여한 대법원의 권한을 행사하여 노동3권을 모든 노동자들에게 공정하게 보장해야 한다는 정치적 의지를 표명한 것이다.

대통령중심제인 대한민국에서는 그러한 역할을 대통령의 헌법적 권한으로 보장하고 있다. 각종 국정 농단과 노동권 말살에 연루된 판사법관들의 더러운 모습이 속속 드러나고 있는 오늘날, (정부가 비준도 안한 ILO협약을 근거로) 노동3권이 헌법정신임을 판결로 선언한 캐나다 법관들의 모습은 지배계급에 부역하고 기생하는 법기술자가 아닌 사회 정의의 진정한 수호자로서의 사법부가 어떠해야 하는지를 보여주는 생생한 사례다. 98호 협약을 비준하면서 캐나다 정부는 아래의 발언과 논평을 내놓았다.

“노동운동은 우리 경제를 성장시키고 중산층을 강화하는데 핵심적인 존재입니다.

98호 협약을 비준하는 것은 국내외에서 노동자의 권리를 보호하려는 캐나다의 약속을 재확인하는 것입니다. 우리는 캐나다의 98호 협약 비준이 ILO기본

협약을 존중하고 증진하고 실현하려는 다른 국가를 고무함으로써 모든 노동자가 원하는 노동 조건과 고용 조건을 누릴 수 있기를 희망합니다.“
 - Patty Hadju 고용인력개발노동부 장관.

“98호 협약을 비준하는 것은 노조의 중요성, 즉 노동조합이 캐나다 노동자들의 권리를 보호하고 중산층의 성장에 도움이 된다는 사실을 캐나다 정부가 인정하는 것을 뜻합니다.”
 - 캐나다 정부 공식 입장.

(2) '선입법'도 없었고, '후입법'도 없었다. '입법 사기'로 노동자를 위한 지옥만 있었다.

[표 6]은 대한민국 정부가 비준한 ILO협약 29개를 정리한 것이다. 앞에서 지적했듯이, 이 협약들 중에서 비준 전에 입법이 제대로 완료된 것은 몇 개나 될까. 혹자는 한국이 '입법 완성기' 국가라 우기지만, 사실 우리나라는 노동 보호 및 노동자 권리와 관련해서는 '입법 후진국', 즉 '입법 맹아기' 국가이다. 일본 제국주의와 군사 과시즘의 잔재가 곳곳에 도사린 대한민국의 행정부, 입법부, 사법부는 노동자 권리와 이익, 노동자의 생명과 안전에 대해서는 사실상 문맹 상태이며, 이러한 야만의 상태는 외부의 충격 없이는 해결이 난망하다고 보인다. 이런 점에서 선비준을 통한 외부로부터의 충격은 제대로 된 입법을 가능하게 하기 위해서라도 중요하다.

[표 6] 대한민국 정부가 비준한 국제노동기구 협약 29개

번	비준 일시	협약	비준국 수	범주	국회동의
1	1992.12.9.	81호 공업과 상업에서 근로감독, 1947	146개국	우선	X
2	1992.12.9.	122호 고용정책, 1964	113개국	우선	확인불가
3	1992.12.9.	73호 선원 건강 검진, 1946*	46개국	기술.	X
4	1994.1.21.	142호 직업 지도와 직업훈련, 1975	68개국	기술	X
5	1997.12.8.	100호 동등 보수, 1951	173개국	기본	X
6	1997.12.8.	150호 노동 행정, 1978	76개국	기술	X
7	1997.12.8.	160호 노동 통계, 1985	50개국	기술	X
8	1998.12.4.	111호 차별(고용과 직업), 1958	175개국	기본	X
9	1999.1.28.	138호 최저 연령 협약, 1973	171개국	기본	1998.12.17
10	1999.11.15.	144호 3자협약(국제노동기준 이행), 1976	146개국	우선	X
11	1999.11.15.	159호 직업 재활과 고용(장애인), 1983	83개국	기술	X
12	2001.3.29.	19호 외국인 균등 대우(재해보상), 1925	121개국	기술	X
13	2001.3.29.	156호 가족부양 노동자 동등 처우, 1981	146개국	기술	X
14	2001.3.29.	182호 최악 아동노동 철폐, 1999	184개국	기본	X

번	비준 일시	협약	비준국 수	범주	국회동의
15	2001.12.27.	26호 최저임금 결정 기구, 1928	105개국	기술	X
16	2001.12.27.	88호 고용 서비스, 1948	92개국	기술	X
17	2001.12.27.	131호 최저임금 결정, 1970	54개국	기술	X
18	2001.12.27.	135호 노동자대표 보호와 편의 제공, 1971	85개국	기술	X
19	2003.4.11.	53호 상선 근무자 자격, 1936*	37개국	기술	확인불가
20	2003.4.11.	170호 화학물질 안전, 1990	21개국	기술	X
21	2007.4.4.	162호 석면 안전, 1986	35개국	기술	확인불가
22	2007.4.4.	185호 선원 신원 서류, 2003	35개국	기술	확인불가
23	2008.2.20.	155호 직업 안전 보건, 1981	67개국	기술	확인불가
24	2008.2.20.	187호 직업 안전 보건 체계 증진, 2006	46개국	기술	확인불가
25	2011.11.7.	2호 무상 공공 고용 기관 설립, 1919	57개국	기술	X
26	2011.11.7.	47호 주40시간으로 단축, 1935	15개국	기술	X
27	2011.11.7.	115호 전리방사선 노출 노동자 보호, 1960	50개국	기술	확인불가
28	2011.11.7.	139호 발암물질 금지 통제 협약, 1974	41개국	기술	확인불가
29	2014.1.9.	선원 보호(MLC), 2006	93개국	기술	O

* 73호와 53호 협약은 2015.1.9.선원 보호(MLC) 협약으로 대체되어, 현재 유효한 비준 협약 수는 27개임.

** 국회 동의 여부는 외교부 다자조약 검색 사이트에서 18개를 확인하였으며, 필자가 개인적으로 입수한 자료로 3개를 확인하였다. 필자가 국회 동의 여부를 직접 확인하지 못한 협약은 '확인불가'라 표시하였다. 노동부 출입 기자가 확인한 바에 따르면, 선원보호(MLC) 협약과 138호 협약을 뺀 27개 협약이 '선입법'을 이유로 국회 동의를 거치지 않고 비준되었다.

가. '선입법'으로 135호(1971) 비준했는데, 노조전임자 임금은 왜 탄압하나

입법의 완성도와 관련하여 필자가 가장 의문을 갖는 협약은, 앞에서 살펴 보았듯이 2001.12.27. 비준한 135호 '노동자대표 보호와 편의 제공' 협약(1971)이다. 이 협약은 노조전임자 임금 지급 금지를 규정한 현행 노조법과 정면으로 충돌한다. '선입법' 논리에 충실하려면, 이 협약에 맞게 현행 법을 개정하거나, 반대로 현행법에 맞지 않는 협약이므로 철회해야(withdraw)한다. 하지만, 대한민국 정부는 아무런 움직임도 보이지 않고 있다.

ILO는 노조전임자 임금 지급을 금지한 현행 노조법이 노동기본권을 정면으로 위배한다고 판단한다. ILO 국제노동기준의 범주에서 135호 협약(1971)은 87호(1948)와 98호(1949)와 더불어 '결사의 자유'에 속한다. 법으로 노조에 대한 사용자의 원조를 금지하는 일본은 당연히 135호를 비준하지 않고 있다. 이 협약은 ILO 187개 회원국 가운데 105개국이, OECD 36개 회원국 가운데 9개국이 비준하지 않고 있다.⁶⁹⁾

69) 대한민국 정부가 비준한 조약을 검색할 수 있는 외교부 사이트에 들어가 보면, ILO 협약135호(1971)에 "기업의 근로자대표에게 제공되는 보호 및 편의에 관한 협약"이라는 영풍한 제목을 붙여 놓았다. 하지만 이 협약에 따르면 노동자대표(workers' representatives)에는 기업의 노조대표만이 아니라(3-b), 노동조합(trade unions)에 의해 지명 혹은 선출된 노동조합 대표(3-b), 즉 산별 노조나 산별연맹 같은 상급단체 간부도 포함된다. "기업의" 노동자대표가 아니라 "기업에서" 활동하는 노동자대표에 대한 보호와 편의 제공인 것이다.

[표 7] 135호 협약(1971)과 OECD회원국 비준 현황

비준 OECD 회원국(노동자대표 보호 협약)	미비준 OECD 회원국(노동자대표 보호 협약)
27개국 Australia, Austria, Chile, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Italy, Korea, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Slovak, Slovenia, Spain, Sweden, Turkey, UK.	9개국 Belgium, Canada, Iceland, Ireland, Israel, Japan, New Zealand, Switzerland, US.

나. '선입법'으로 주40시간 협약 비준했는데, 왜 최악의 장시간 착취에 시달리나

대한민국이 비준한 29개 협약 가운데, 입법의 완성도 및 충족률과 관련하여 필자가 의문을 갖는 또다른 협약은 47호 주40시간 협약이다. 입법과 정책을 주40시간에 맞게 확 뜯어고쳐야 한다는 부담감 때문일까. 1935년에 만들어진 이 협약을 비준한 나라는 187개 ILO 회원국 중 15개국에 불과하다.⁷⁰⁾ 그 절반이 넘는 9개국이 이미 1920년대 후반에 7시간제를 시도한 구소련 연방에 기원을 둔 나라며, 36개 OECD 회원국 중에서는 7개국에 불과하다.

대한민국은 '일하는 시간을 하루 최대 8시간, 주 정규 48시간으로 줄이는 것'을 내용으로 하는 1호 '공업 노동시간' 협약(1919)과 30호 '상업과 사무실 노동시간' 협약(1930)을 비준하지 못하고 있다. 근로기준법상 최대 노동시간이 52시간이고, 관료의 행정 해석으로 68시간까지 가능한 나라라서 비준하지 못하는 것이다. 1호와 30호를 비준한 ILO 회원국은 각각 52개국과 30개국이고, OECD 회원국은 각각 16개국과 9개국이다. 노동시간 관련 협약의 추세는 분명하다. '48시간' 1호(1919)와 30호(1930)를 찍고 '40시간' 47호(1935)로 가라는 것이다.

70) Australia, Azerbaijan, Belarus, Finland, Korea, Kyrgyzstan, Lithuania, Moldova, New Zealand, Norway, Russia, Sweden, Tajikistan, Ukraine, Uzbekistan.

[표 8] 1호 협약(1919), 30호 협약(1930), 47호 협약(1935)의 OECD회원국 비준 현황

협약	비준OECD 회원국	미비준 OECD 회원국
주48시간, 공업 (1호, 1919)	16개국 Austria*, Belgium, Canada, Chile, Czech R, France*, Greece, Israel, Italy*, Latvia*, Lithuania, Luxembourg, New Zealand**, Portugal, Slovakia, Spain.	20개국 Australia, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Hungary, Iceland, Ireland, Japan, Korea, Mexico, Netherlands, Norway, Poland, Slovenia, Sweden, Switzerland, Turkey, UK, US
주48시간, 상업사무 (30호, 1930)	9개국 Austria*, Chile, Finland**, Greece, Israel, Luxembourg, New Zealand**, Norway, Spain.	27개국 Australia, Belgium, Canada, Czech R, Denmark, Estonia, France, Germany, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Korea, Latvia, Lithuania, Mexico, Netherlands, Poland, Portugal, Slovenia, Slovenia, Sweden, Switzerland, Turkey, UK, US.
주40시간 (47호, 1935)	7개국 <i>Australia, Finland, Korea, Lithuania, New Zealand, Norway, Sweden.</i>	29개국 <i>Austria, Belgium, Canada, Chile, Czech R, Denmark, Estonia, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Latvia, Luxembourg, Mexico, Netherlands, Poland, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spain, Switzerland, Turkey, UK, US.</i>

* Not in Force(무효), ** Denounced(폐기)

[표 9]에서 보듯이, 일하는 시간(working time)의 주제에 들어가는 ILO협약은 모두 8개다. 이 중에서 한국 정부가 비준한 것은 47호 주40시간 협약(1935) 뿐이며, 나머지 7개 협약은 거들떠보지도 않고 있다. 이명박 정부 때인 2011.11.7. 비준된 47호 협약(1935)은 "생활 수준의 저하 없이 주 40시간으로 단축하며, 이를 위해 필요한 조치를 취할 것"을 주요 내용으로 한다. '선입법' 논리와 관련하여 필자에게 가장 '미스테리'하게 느껴지는 협약이다.

[표 9] ILO가 강조하는 국제노동기준의 주제와 관련 협약

주제	관련 협약	비준국가 수	비준
결사의 자유	87호 결사의 자유 및 단결권 보호, 1948	155	X
	98호 단결권 및 단체교섭권, 1949	166	X
	135호 노동자대표 보호 및 편의 제공, 1971	85	2001.12.27.
	141호 농촌노동자 단결권, 1975 (X)	41	X
	151호 공무원 단결권 보호 고용조건 결정, 1978	56	X
단체협약	98호 단결권 및 단체교섭권, 1949	166	X
	151호 공무원 노동권, 1978	56	X

주제	관련 협약	비준국가 수	비준
	154호 단체교섭 촉진, 1981	48	X
강제노동	29호 강제노동, 1930	178	X
	105호 강제노동 폐지, 1957	175	X
아동노동	138호 최저 연령, 1973	171	1999.1.28.
	182호 가혹한 형태의 아동노동 철폐, 1999	184	2001.3.29.
기회 처우 균등	100호 남녀 동등 보수, 1951	173	1997.12.8.
	111호 고용 직업에서 차별, 1958	175	1998.12.4.
	156호 가족부양 노동자 기회 처우 균등, 1981	44	2001.3.29.
3자 협의	144호 3자협의, 1976	146	1999.11.15.
노동행정	150호 노동 행정, 1978	76	1997.12.8.
	160호 노동 통계, 1985	50	1997.12.8.
노동감독	81호 노동 감독, 1947	146	1992.12.9.
	129호 농업 노동 감독, 1969	53	X
고용정책	122호 고용정책, 1964	113	1992.12.9.
고용증진	88호 고용 서비스 기관 설립, 1948	92	2001.12.27.
	159호 장애인 직업 재활 고용, 1983	83	1999.11.15.
	181호 민간직업소개업체 규제, 1997	33	X
직업훈련	140호 유급교육휴가, 1974	35	X
	142호 직업지도 및 훈련, 1975	68	1994.1.21.
고용안정	158호 사용자에게 의한 해고 규제, 1982	36	X
사회정책	117호 사회정책(기본 목적 및 기준), 1962	33	X
임금	94호 공적 계약에서 노동기준 존중 조항, 1949	63	X
	95호 임금 보호 및 임금 채권 우선, 1949	95	X
	131호 최저임금, 1970	54	2001.12.27.
	173호 사용자 파산 시 노동자 청구권, 1992	21	X
	100호 남녀 동등 보수, 1951	173	1997.12.8.
노동시간 (working time)	1호 제조업 노동시간, 1919	52	X
	30호 상업 및 사무직 노동시간, 1930	30	X
	47호 주 40시간, 1935	15	2011.11.7.
	14호 제조업 주휴 제공, 1921	120	X
	106호 상업 및 사무직 주휴 제공, 1957	63	X
	132호 유급휴가 3주, 1970	37	X
	171호 야간노동 규제, 1990	17	X
175호 단시간 노동 보호, 1994	17	X	
직업안전보건	187호 직업안전보건 증진, 2006	46	2008.2.20.
	155호 직업보건안전, 1981	67	2008.2.20.
	161호 직업보건 서비스, 1985	33	X
	120호 상업 및 사무직 위생, 1964	51	X
	152호 부두 작업 안전보건, 1979	27	X
	167호 건설업 안전보건, 1988	32	X
	176호 광산업 안전보건, 1995	33	X
	184호 농업 안전보건, 2001	17	X
	115호 방사선 노출 노동자 보호, 1960	50	2011.11.7.
	139호 발암 물질 금지 통제, 1974	41	X
	148호 공해, 진동, 소음에서 노동자 보호, 1977	46	X
	162호 석면 규제, 1986	35	2007.4.4.
	170호 화학물질 안전, 1990	21	2003.4.11

주제	관련 협약	비준국가 수	비준
사회보장	102호 사회보장 최저 기준, 1952	56	X
	118호 사회보장 내외국인 균등 대우, 1962	38	X
	157호 사회보장관리 국제 체계, 1982	4	X
	130호 건강보호 및 상병 급여, 1969	16	X
	168호 고용촉진 및 실업 보호, 1988	8	X
	128호 장애, 노령, 유족급여, 1967	17	X
	121호 업무상 재해 급여, 1964	24	X
	183호 모성보호 14주 출산휴가, 2000	34	X
모성보호	183호 모성보호 14주 출산휴가, 2000	34	X
가사노동자	189호 가사노동자, 2011	49	X
이주노동자	97호 이주노동자 지원, 1949	49	X
	143호 이주노동자 기획 및 처우 균등, 1975	23	X
선원	선원 보호(해사) 협약, 2006	93	2014.1.9.
어업	188호 어업 노동 조건, 2007	14	X
	113호 어선원 건강진단, 1959	30	X
	114호 어선원 고용계약, 1959	23	X
	125호 어선원 자격증명, 1966	10	X
	126호 선내 편의시설, 1966	23	X
부두 노동자	137호 부두 화물 처우, 1973	25	X
	152호 부두 작업 안전 보건, 1979	27	X
원주민 및 부족민	169호 원주민 및 부족 보호, 1989	23	X
	107호 원주민 및 부족 보호, 1957	27	X
기타 특수 범주 노동자	110호 농장 근로자 고용조건, 1958	12	X
	149호 간호인력 고용, 노동조건, 생활, 1977	41	X
	172호 호텔과 식당 노동조건, 1991	16	X
	177호 가내 노동, 1996	10	X

47호 주40시간 협약(1935)를 둘러싼 한국 정부의 미스터리는 OECD 36개 회원국들이 비준한 노동시간 관련 협약들의 현황과 연간 노동시간을 비교하면 더욱 분명하게 드러난다. [표 10]을 보면, 주40시간 협약 6개(주48시간 협약 1호와 30호, 주휴 협약 14호와 106호, 3주 연차휴가 협약 132호와 밤일 규제 171호 협약, 그리고 주40시간 47호 협약) 가운데 하나도 비준하지 않은 나라는 Iceland (1858시간), Japan (1710시간), UK (1538시간), US (1780시간) 등 4개국이다. 이들 나라의 노동시간은 대한민국의 2024시간과 비교하면, Iceland 166시간(20.8일), Japan 314시간(39.3일), UK 486시간(60.6일), US 244시간(30.5일) 짧다. 쉽게 말해 한국보다 일년에 한달이나 두달을 덜 일하는 것이다.

한국처럼 주40시간 협약을 비준한 나라들을 중심으로 비교해보면, Australia 348시간(43.5일), Finland 468시간(58.5일), Lithuania 408시간

(51일), New Zealand 268시간(33.5일), Norway 605시간(75.6일), Sweden 550시간(68.8일)으로 한국과의 격차는 더 벌어진다.

주40시간 협약을 비준한 나라들은 물론이거니와 비준하지 않은 나라들보다도 연간 노동시간이 연간 20일~75일이 길다면, 대한민국 정부가 47호 주40시간 협약(1935)을 비준한 의도와 의미는 도대체 무엇일까? 고용노동부는 "국내 법제도가 협약의 기준을 충족하고 있"어서 비준했다는데, 그렇지 못한 나라들보다 한국 노동자들이 연간 20~75일을 더 일해야 되는 이유는 무엇일까? ILO협약이 '립 서비스(lip service)'일리는 없을 테고, 노동시간 규제와 관련된 한국의 법제도가 구멍 송송 난 치즈이거나, 속 빈 강정이기 때문은 아닐까. 주40시간 협약을 비준한 나라인 대한민국의 어이 없는 실태는 '선입법'이나 '후입법'이나 논쟁을 떠나서 입법의 완성도와 충족률이 형편없음을 보여주는, 그래서 사실상 노동시간 규제와 관련해서는 실질적인 입법이 이뤄지지 않은 무법 혹은 탈법의 지옥도를 보여주고 있다. 입법도 의미가 없고, 당연히 비준도 의미가 없는 것이다. 그냥 현실을 애써 부정하려는 위선자들의 '말 잔치'에 지나지 않았던 것이다.

영국이 여성과 아동을 대상으로 주58시간을 달성한 게 1847년이며, 여기서 말하는 1주는 닷새(5일)가 아니라 이레(7일)다. '68시간 행정해석'이 엄연히 살아 있는 2019년의 대한민국은 1847년의 영국보다 더 나은 나라일까? 결사의 자유가 제대로 보장되지 않고 국가권력이 강요하는 강제노동의 위험이 제도적으로 도사리는 나라에서 장시간 착취 체제는 어찌면 당연한 일인지도 모른다. 살기 위해서 일하는 게(Work to Live) 아니라 일하기 위해 사는(Live to Work) 사회, 국가 폭력의 비호 속에 사회경제적 기생충(socio-economic parasites)이 되어 블로소득으로 무위도식하는 극우 파시스트 엘리트가 지배하고 통제하는 임금 노예(wage slavery)의 나라이기 때문이다.

[표 10] OECD 회원국 노동시간 관련 6개 협약 비준 현황 및 연간 노동시간 실태

연번	국가	비준 협약 개수	주48시간 협약		매 7일 24시간 휴식		3주 휴가 132호	밤일규제 171호	주40시간 47호	OECD hours worked
			1호 공업	30호 상업	14호 공업	106호 상업				
비준한 ILO회원국 수			52	30	120	63	37	17	15	평균
비준한 OECD회원국 수			16	9	28	11	15	7	7	1746
1	Australia	58	X	X	X	X	X	X	O	1676
2	Austria	54	O	O	X	X	X	X	X	1511
3	Belgium	113	O	X	O	X	O	O	X	1545
4	Canada	36	O	X	O	X	X	X	X	1695
5	Chile	63	O	O	O	X	X	X	X	1954
6	Czech R	72	O	X	O	X	O	O	X	1776
7	Denmark	72	X	X	O	O	X	X	X	1408
8	Estonia	39	X	X	O	X	X	X	X	1748
9	Finland	102	X	O	O	X	O	X	O	1556
10	France	127	O	X	O	O	X	X	X	1526
11	Germany	85	X	X	X	X	O	X	X	1356
12	Greece	71	O	O	O	O	X	X	X	1956
13	Hungary	73	X	X	O	X	O	X	X	1740
14	Iceland	26	X	X	X	X	X	X	X	1858
15	Ireland	73	X	X	O	X	O	X	X	1738
16	Israel	49	O	O	O	O	X	X	X	1885
17	Italy	113	O	X	O	O	O	X	X	1722
18	Japan	49	X	X	X	X	X	X	X	1710
19	Korea	29	X	X	X	X	X	X	O	2024
20	Latvia	52	O	X	O	O	O	X	X	1699
21	Lithuania	44	O	X	O	X	X	O	O	1616
22	Luxembourg	101	O	O	O	X	O	O	X	1518
23	Mexico	80	X	X	O	O	X	X	X	2258
24	Netherlands	109	X	X	O	O	X	X	X	1433
25	New Zealand	61	O	O	O	X	X	X	O	1756
26	Norway	110	X	O	O	X	O	X	O	1419
27	Poland	91	X	X	O	X	X	X	X	1792
28	Portugal	84	O	X	O	O	O	O	X	1722
29	Slovakia	76	O	X	O	X	X	O	X	1698
30	Slovenia	83	X	X	O	O	O	O	X	1655
31	Spain	133	O	O	O	O	O	X	X	1687
32	Sweden**	94	X	X	O	X	O	X	O	1474
33	Switzerland***	60	X	X	O	X	O	X	X	1570
34	Turkey	59	X	X	O	X	X	X	X	1832
35	UK	88	X	X	X	X	X	X	X	1538
36	US	14	X	X	X	X	X	X	X	1780

* data.oecd.org. 2019.5.8. hours worked 검색 결과. OECD 평균 1746시간.

** 스웨덴은 5주.

*** 스위스는 전체 4주, 20세 미만 5주.

지난 5월 초 나온 ILO-Eurofound (2019) 연구보고서<Working Conditions in a global perspective>에 따르면⁷¹⁾, 일하는 시간이 주 48시간을 초과하는 노동자 비율은 유럽연합 15%, 중국과 한국 40% 이상, 칠레 50%, 터키 60%정도에 이른다. 하지만 연간 노동시간을 보면 한국과 비교할 때 터키는 202시간(25일), 칠레는 70시간(9일) 덜 일한다. OECD와 ILO-Eurofound의 수치를 비교하면, 한국의 노동시간 양극화가 터키나 칠레보다 더 심각하다고 볼 수 있다. 노동자계급 내부의 격차가 임금이나 소득만이 아니라, 일하는 시간과 일하는 조건에서도 벌어지고 있는 것이다. 기업 안에서의 이익에만 집착하는 기업별 노조주의(enterprise unionism)의 후과다. 노동시간과 노동조건 격차 문제를 풀기 위한 노동운동 차원의 조사와 연구, 대책 마련이 시급하다. 임금과 소득의 격차를 넘어 일하는 시간의 격차(gap of working time)에 관심을 가져야 한다.

참고자료: OECD 회원국과 한국의 연간 노동시간 비교 분석

- OECD 회원국의 평균 연간 노동시간은 1746시간이고 한국은 2024시간이다. 그 차이는 무려 278시간으로 하루 8시간으로 잡을 때, 한국 노동자들은 OECD 국가들의 노동자들에 비해 연 평균 35일이나 더 일하고 있다.
- OECD 평균 1746시간에서 연간 노동시간 통계에서 2번째로 긴 한국을 빼고 계산하면 그 평균은 1680시간으로 줄어든다(66시간=8.25일 감소).
- OECD 회원국 가운데 한국처럼 주48시간 협약을 비준하지 않은 19개국의 연간 노동시간 평균은 1678시간인데, 한국을 빼면 그 평균은 1660시간으로 줄어든다(18시간/2.52일 감소).
- OECD 회원국 가운데 한국처럼 주40시간 협약을 비준한 7개국의 평균은 1646시간인데, 한국을 빼면, 1582시간으로 줄어든다(64시간=8일감소).
- 마지막으로 OECD 회원국 가운데 한국과 달리 주48시간 협약을 비준한 16개국의 연간 노동시간 평균은 1704시간으로, 비준하지 않은 한국보다 '320시간=40'일이 짧다.

71) ILO-Eurofound (2019), Working conditions in a global perspective, Research Report, ILO; European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions.

다. '선입법'으로 안전보건 협약을 6개나 비준했는데, 영국보다 사망률이 26배나 높다?

OECD 36개 회원국 중에서 10만명 당 '치명적 산업재해자 수'가 가장 적은 나라는 Finland (0.3명), UK (0.4명), Netherlands (0.7명), Sweden (1.0명), Belgium (1.4명), Norway (1.5명) 순이다. Korea는 10.3 명으로 자랑스럽게도(?) 단연 1위다. 최장의 노동시간과 최악의 산재사망자 수는 동전의 양면이다. OECD 36개 회원국 평균은 2.4명이고, 여기서 한국을 빼고 계산하면 무려12.8%p나 내려가 2.2명으로 떨어진다. 한국의 노동자가 일하다 사망과 같은 치명적인 재해를 입을 가능성은 Finland의 34배, UK의 26배, Netherlands의 15배, Sweden의 10배, Belgium과 Norway의 7배나 높다.

한국의 산업재해 통계가 공무원, 교사, 군인, 어선원, 대학병원 노동자, 소규모 건설공사 노동자, 건설기계 종사자 등을 제외하고 있는 사정을 고려하면, 그리고 상당수의 산재 사건이 은폐되고 있는 현실을 감안하면(산재보험에서 처리해야 할 사고가 '공상'으로 건강보험에서 처리되는 사정), 실제 산업재해 규모는 정부 추정치의 10배가 넘을 것으로 보는 주장도 있다. 2009년 중소기업 제조업 사업장 63개소에서 발생한 산재의 91.1%가 은폐되었고, 2011년 산재보험의 적용 대상이나 그렇게 하지 못한 환자 수가 169만 명이었다. 2016년 산업재해 발생시 산재보험으로 처리하는 비율은 24.1%~34.1%에 불과했다. 2018년 12월 나온 보고서에 따르면, 산업재해 은폐율은 80%가 넘는다.⁷²⁾ 노동자들의 목숨과 관련하여 10건의 사고가 터지면 8건이 그냥 묻히는 것이다. 살려고 일하는(Work to Live) 것이 아니라 일하러 사는(Live to Work) 대한민국 노동자의 임금 노예(wage slavery)의 현실을 다시 한번 확인할 수 있다.

[표 11]은 대한민국이 이미 비준한 산업안전보건 관련 ILO협약 6개에 대한 OECD회원국의 비준 현황을 개괄한 것이다. 115호 '전리방사선 노출 노동자 보호' 협약(1960)과 139호 '발암물질 통제' 협약(1974)은 이명박 정부 시절인 2011.11.7에 비준되었다. 155호 '노동자의 안전보건 권리' 협약(1981),

72) 서울대학교 산학협력단, 김진현 외(2018), 산재은폐로 인한 건강보험 재정누수 방지방안 연구, 연구용역보고서, 국민건강보험; 38쪽, 40쪽.

162호 '석면 규제' 협약(1986), 170호 '화학물질 안전' 협약(1990), 187호 '안전보건 체계 증진' 협약(2006)은 노무현 정부 시절인 2003.4.~2008.2.에 비준되었다.

[표 11] OECD 회원국의 안전보건 ILO협약 6개 비준 및 노동자 10만명 당 치명적 산업재해 수 현황

연번	국가	비준협약수	방사선 115호	발암 물질 139호	안전 보건 155호	석면 규제 162호	화학 물질 170호	안전 체계 187호	협약 비준 주	사망률10 만당*
비준한 ILO회원국 수			50	41	67	35	21	46		
비준한 OECD회원국 수			27	20	21	17	11	20	평균	2.4
1	Australia	58	X	X	O	O	X	X	2	1.7
2	Austria	54	X	X	X	X	X	O	1	2.3
3	Belgium	113	O	O	O	O	O	O	6	1.4
4	Canada	36	X	X	X	O	X	O	2	1.7
5	Chile	63	O	X	X	O	X	O	3	-
6	Czech R	72	O	O	O	X	X	O	3	2.8
7	Denmark	72	O	O	O	O	X	O	5	1.0
8	Estonia	39	X	X	X	X	X	X	0	2.5
9	Finland	102	O	O	O	O	O	O	6	0.33*
10	France	127	O	O	X	X	X	O	3	2.6
11	Germany	85	O	O	X	O	O	O	5	1.5
12	Greece	71	O	X	X	X	X	X	1	1.2
13	Hungary	73	O	O	O	X	X	X	3	2.3
14	Iceland	26	X	O	O	X	X	O	3	-
15	Ireland	73	X	O	O	X	X	X	2	2.5
16	Israel	49	X	X	X	X	X	X	0	1.7
17	Italy	113	O	O	X	X	O	X	3	2.4
18	Japan	49	O	O	X	O	X	O	4	2.0**
19	Korea	29	O	O	O	O	O	O	6	10.1
20	Latvia	52	O	X	O	X	X	X	2	3.05*
21	Lithuania	44	O	X	X	X	X	X	1	4.0
22	Luxembourg	101	O	O	O	O	O	X	5	2.45*
23	Mexico	80	O	X	O	X	O	X	3	8.2
24	Netherlands	109	O	O	O	O	O	X	5	0.72*
25	New Z'land	61	X	X	O	X	X	X	1	-
26	Norway	110	O	O	O	O	O	O	6	1.5
27	Poland	91	O	X	X	X	O	X	2	2.5
28	Portugal	84	O	O	O	O	X	O	5	2.56*
29	Slovakia	76	O	O	O	X	X	O	4	2.8
30	Slovenia	83	X	O	O	O	X	O	4	2.8
31	Spain	133	O	X	O	O	X	O	5	2.1
32	Sweden	94	O	O	O	O	O	O	6	1.0
33	Switzerland	60	O	O	X	O	X	X	3	4.6
34	Turkey	59	O	X	O	X	X	O	3	6.9
35	UK	88	O	X	X	X	X	O	2	0.4
36	US	14	X	X	X	X	X	X	0	4.8

출처: http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA308(통계청 사이트).

* Finland, Latvia, Luxembourg, Netherlands, Portugal은 Workplace fatal Injuries in Great Britain 2018, Health and Safety Executive 제공 링크에서 재인용.

**일본은 2016년 데이터.

한국 정부가 비준한 안전보건 관련 6개 협약을 모두 비준한 OECD회원국은 Belgium, Finland, Norway, Sweden 등 한국을 포함해 5개국밖에 안된다. 보건안전 관련 ILO협약의 비준과 관련하여 한국의 수준은 세계 최고 수준인 것이다. 한국을 뺀 이들 4개국의 10만명 당 치명적 산업재해 수를 평균하면 한국보다 10배나 적은 1.0명이다.

이쯤 되면 '선입법'이나 '후입법'이냐는 논쟁이 허무하다. 고용노동부 관료들이 강변하는 대로, 관련 입법이 제대로(effectively) 되고 법집행이 제대로 이뤄졌다면, 이러한 노동자들의 지옥도가 펼쳐졌을까? 지금까지의 ILO 협약 비준이 사실상의 법률 개폐와 상관 없이 고용노동부 관료들의 자의적이고 임의적인 판단 속에서 일방적으로 이뤄졌다는 사실을 반증하는 것이라 평가한다.

동시대의 작가 김훈의 말처럼 노동3권과 노동자의 행복권을 보장한다는 말은 "헌법의 문장이 그렇다는 얘기"뿐일지 모른다. 노동자들에게 법의 지배(the rule of law)는 사라지고, 법을 이용한 지배(the rule by law)만 남았다. 전자는 민주주의로 후자는 독재로 읽으면 된다. 자본가에는 천국이요, 노동자에게는 지옥인 것이다.

아 목숨이 낙엽처럼, 김훈⁷³⁾

고층건물 신축공사장에서 추락사하는 노동자가 일년에 270~300명에 달한다는 정부 통계가 뉴스에 나왔다. 금년 1월부터 4월까지 100명이 떨어져서 줄었다고 한다. 부상당해서 불구가 된 사람은 더 많을 터이다. (중략)

돈 많고 권세 높은 집 도련님들이 그 고공에서 일을 하다가 지속적으로 떨어져 죽었다면, 한국 사회는 이 사태를 진작에 해결할 수 있었다. 어려운 일이 아니다. 정부는 기업을 압박하거나, 추경을 편성하거나, 행정명령을 동원하거나 간에, 무슨 수단을 쓰더라도 이 문제를 해결했을 것이다. 그러나 고층에서 떨어지는 노동자들은 늘 돈 없고 힘 없고 줄 없는 사람들이었다. (중략) 내가 살아온 이 사회는 50년 전에도 그랬고, 지금도 그러하다. 그러니 내년이라고 무슨 별 볼 일이 있겠는가.

한국 사회가 이 사태를 바로잡을 수 없는 또 하나의 큰 이유는 경영과 생산구

조의 문제, 즉 먹이 피라미드의 문제다. (중략) 책임은 아래로 내려가서 소멸하고 이윤은 위로 올라가서 쌓인다. 모든 국민이 법률 앞에 평등하다는 말은 헌법의 문장이 그렇다는 얘기이고, 지금 한국 사회는 신분이 세습되는 고대국가라는 것을 나는 이번에 뉴스를 보면서 깨달았다.

나는 이 사태가 계속되는 한 4차 산업이고, 전기자동차고 수소자동차고 태양광이고 인공지능이고 뭐고 서두를 필요 없다고 생각한다. 사람들이 날마다 우수수 우수수 낙엽처럼 떨어져서 땅바닥에 부딪쳐 으깨지는데, 이 사태를 덮어두고 한국 사회는 어디로 가자는 것인가. 앞으로 나갈수록 뒤에서는 대형 땅 꺼짐이 발생한다.

고층건물 신축공사장에서 추락사하는 노동자가 일년에 270~300명에 달한다는 정부 통계가 뉴스에 나왔다. 금년 1월부터 4월까지 100명이 떨어져서 줄었다고 한다. 부상당해서 불구가 된 사람은 더 많을 터이다. (중략)

돈 많고 권세 높은 집 도련님들이 그 고공에서 일을 하다가 지속적으로 떨어져 죽었다면, 한국 사회는 이 사태를 진작에 해결할 수 있었다. 어려운 일이 아니다. 정부는 기업을 압박하거나, 추경을 편성하거나, 행정명령을 동원하거나 간에, 무슨 수단을 쓰더라도 이 문제를 해결했을 것이다. 그러나 고층에서 떨어지는 노동자들은 늘 돈 없고 힘 없고 줄 없는 사람들이었다. (중략) 내가 살아온 이 사회는 50년 전에도 그랬고, 지금도 그러하다. 그러니 내년이라고 무슨 별 볼 일이 있겠는가.

한국 사회가 이 사태를 바로잡을 수 없는 또 하나의 큰 이유는 경영과 생산구조의 문제, 즉 먹이 피라미드의 문제다. (중략) 책임은 아래로 내려가서 소멸하고 이윤은 위로 올라가서 쌓인다. 모든 국민이 법률 앞에 평등하다는 말은 헌법의 문장이 그렇다는 얘기이고, 지금 한국 사회는 신분이 세습되는 고대국가라는 것을 나는 이번에 뉴스를 보면서 깨달았다.

나는 이 사태가 계속되는 한 4차 산업이고, 전기자동차고 수소자동차고 태양광이고 인공지능이고 뭐고 서두를 필요 없다고 생각한다. 사람들이 날마다 우수수우수수 낙엽처럼 떨어져서 땅바닥에 부딪쳐 으깨지는데, 이 사태

73) 한겨레, 2019.5.14.자.

를 덮어두고 한국 사회는 어디로 가자는 것인가. 앞으로 나갈수록 뒤에서는 대형 땅 꺼짐이 발생한다.

(3) 정부는 국무총리실 산하에 가칭 '노동권규제개혁위원회'를 설치하라.

ILO협약 비준을 위해 정부는 무엇을 해야 할까. 이명박 정부에게 4대강이 있었다면, 노무현 정부에게는 골프장 건설이 있었다. 두 정책의 공통점은 건설산업 부양을 통해 규제를 완화함으로써 재벌을 살찌우고, 경제성장률을 높여서 결과적으로 낙수 효과(이런 것은 존재하지 않는다)를 거두는 것이다. 골프장 건설을 풀기 위해 노무현 정부는 국무총리실 산하에 '골프장규제개혁위원회'를 설치하고 관련 부처에서 과장급 실무자를 파견 받았다. 위원회의 목표는 골프장 건설에 방해가 되는 법령을 모두 찾아내어 없애는 것이었다.⁷⁴⁾

돈 되고 시간 되는 사람들의 운동인 골프를 "국민 스포츠"로 만들 목적으로 골프장 건설을 억제하는 법을 찾아 없앤 노무현 정부의 골프장규제개혁위원회의 사례는 문재인 정부에 큰 시사점을 준다. 헌법이 보장한 노동자를 위한 결사의 자유와 단체교섭권을 규제하고 억제하는 법령들을 찾아 없애는 것을 목적으로 하는 '노동권규제개혁위원회'를 국무총리실 산하에 출범시켜야 한다. 국가폭력의 산물인 강제노동 폐지를 목적으로 하는 '강제노동철폐위원회'도 출범시켜야 한다. 6개월을 목표로 관련 부처에서 과장급 이상 실무자들을 파견 받은 다음 정부 입법안을 만들고, 내년 4월 총선에서 새롭게 구성될 국회에 입법안을 제출하면 된다. 위원회 구성을 7월에 하여 여섯 달을 활동한다고 할 때 내년 1월에 경제사회노동위원회에 정부입법안을 보내 노사 단체의 의견을 듣는 협의(consultation) 절차를 밟을 수 있을 것이다. 정보(information) 제공과 협의 진행이지, 교섭(negotiation)을 통한 합의안 마련이 아님을 명심하자. 앞에서 지적했듯이 결사의 자유와 강제노동 금지를 이행할 의무 주체는 국가이므로 정부의 의지와 계획에 대해 소상히 알리고 노사 단체와 협의를 거치면 된다. 문재인 대통령이 비준을 서둘러

74) <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=3569>

2019년 5월말에 마치고, 비준서를 ILO에 보낸다면 ILO 입장에서 협약이 발효되었다고 보는 내년 6월 즈음 열리는 정기국회에서는 입법 절차에 들어갈 수 있을 것이다.

[표 12] 가칭 '노동권규제개혁위원회' 활동 일정

2019년 하반기		2020년 상반기		
6월	7월-12월	1-2월	3-5월	6월
국무회의 비준 위원회 구성	정부입법안 마련	경사노위 협의 사회적 대화	정부입법안 완성	정기국회 제출

ILO협약을 몇개나 비준했느냐를 따지는 것은 한 나라에서 노동자들이 누리는 권리와 이익의 수준을 측정하는 초보적 방법이다. 비준한 협약 수에서 대한민국은 글로벌 꼴찌다. 이는 한국 노동자들이 누리는 노동권 수준이 글로벌 스탠다드를 운운하기 창피할 정도로 국제적으로 열악한 상태에 있음을 의미한다. 한국의 ILO협약 비준 수(數)(29개)는 일인당GDP에서 훨씬 열등한 아시아 나라들 수준이며, 이것이 대한민국 국격의 민낯이다.⁷⁵⁾ 한국이 노동자 민중에게 왜 지옥인지를 여실히 드러내는 객관적 지표(indicator)인 것이다. 더욱 심각한 문제로는 '선입법'을 부르짖는 나라에서 이미 비준한 협약들과 관련된 입법들이 질적으로 형편 없으며, 이들 형편 없는 법에 대한 집행도 무력한 현실이다. 아동 보호와 남녀 평등을 보장한 협약을 비준했는데, 대한민국의 현행 법령들은 이 협약들에 부합하는가? 대한민국 정부가 '선입법'을 거쳐 비준한 ILO기본협약 4개는 '선입법-후비준' 주장이 현실적으로 얼마나 무력하고 황당한 주장인가를 보여주는 좋은 사례들이다.

관료들이 해야 할 일을 규정한 필수 협약들(노동행정, 노동감독, 노동통계)은 대부분 비준되었다. 왜 그럴까. 노동자들에게 좋은 서비스를 제공하기 위함일까? 아니면 노동자와 노동자단체를 효율적으로 통제하기 위해서일까? 월 200만원도 못 받는 노동자가 2천만 노동자의 절반을 넘고, 최저임금 올렸다고 관료들이 자본을 등에 업고 조직적으로 저항하는 이유도 임금 관련 협약들을 몇개나 비준했느냐를 살펴보면 이해가 된다. 말로는 Industry 4.0을 내세우며 호들갑을 떨지만, 직업훈련제도가 얼마나 주먹구구식인지도, 세계 최

75) Cambodia 13개, China 26개, India 47개, Indonesia 20개, Lao R 10개, Malaysia 18개, Myanmar 24개, Philippines 38개, Singapore 27개, Thailand 18개, Vietnam 21개.

장의 착취적 노동시간 상태임에도 국가나 관료가 이상적으로 여기는 표준노동시간이 주40시간이 아니라 주68시간인 이유도, 해마다 일터에서 노동자들이 수천 명씩 죽고 수십 만명이 다치는 이유도, 형편 없는 사회보장으로 노인 빈곤이 사회적 문제가 된 이유도, 외국인 노동자와 난민들에 대한 후진국형 차별과 혐오가 횡행하는 이유도, 모성 보호가 제대로 안 되어 출산율이 세계 최악인 이유도, 청소노동자나 가사노동자들의 삶이 그토록 어렵고 힘든 이유도, 폐지농장 똥오줌 저장고 청소하다 노동자들이 질식해 죽는 이유도, 멸절한 간호사들이 '태움 문화'로 서로를 괴롭히는 이유도, 대한민국 정부가 그 기준을 거부하거나 회피하는 ILO협약들에서 문제점의 본질과 해결의 단초를 찾을 수 있을 것이다([표 9] 참조). 기본협약 기준만 문제가 아니다. 세계 꼴찌 수준인 협약 기준 수(數)를 대폭 늘려야 한다

[표 13] 대한민국이 비준하지 않은 ILO기본협약의 OECD회원국 비준 현황

대한민국 미비준 기본협약	87호 결사의 자유 1948년 제정	98호 단체교섭권 1949년 제정	29호 강제노동 1930년 제정	105호 강제노동 폐지 1957년 제정
ILO회원국 187개 중 비준국 수 (비준율)	155개국 (82.9%)	166개국 (88.8%)	178개국 (95.2%)	175개국 (93.6%)
OECD회원국 36개 중 비준국 수 (비준율)	33개국 (91.7%)	34개국 (94.4%)	34개국 (94.4%)	34개국 (94.4%)
OECD 회원국 비준연도	Australia, 1973 Austria, 1950 Belgium, 1951 Canada, 1972 Chile, 1999 Czech R, 1993 Denmark, 1951 Estonia, 1994 Finland, 1950 France, 1951 Germany, 1957 Greece, 1962 Hungary, 1957 Iceland, 1950 Ireland, 1955	Australia, 1973 Austria, 1951 Belgium, 1953 Canada, 2017 Chile, 1999 Czech R, 1993 Denmark, 1955 Estonia, 1994 Finland, 1951 France, 1951 Germany, 1956 Greece, 1962 Hungary, 1957 Iceland, 1952 Ireland, 1955	Australia, 1932 Austria, 1960 Belgium, 1944 Canada, 2011 Chile, 1933 Czech R, 1993 Denmark, 1955 Estonia, 1996 Finland, 1936 France, 1937 Germany, 1956 Greece, 1952 Hungary, 1956 Iceland, 1958 Ireland, 1931	Australia, 1960 Austria, 1958 Belgium, 1961 Canada, 1959 Chile, 1999 Czech R, 1996 Denmark, 1958 Estonia, 1996 Finland, 1960 France, 1969 Germany, 1959 Greece, 1962 Hungary, 1994 Iceland, 1963 Ireland, 1958

대한민국 미비준 기본협약	87호 결사의 자유 1948년 제정	98호 단체교섭권 1949년 제정	29호 강제노동 1930년 제정	105호 강제노동 폐지 1957년 제정
	Israel, 1957 Italy, 1958 Japan, 1965 Korea S, 안함 Latvia, 1992 Lithuania, 1994 Luxembourg, Mexico, 1950 Netherlands, 1950 N Zealand, 안함 Norway, 1949 Poland, 1957 Portugal, 1977 Slovakia, 1993 Slovenia, 1992 Spain, 1977 Sweden, 1949 Switzerland, 1975 Turkey, 1993 UK, 1949 US, 안함	Israel, 1957 Italy, 1958 Japan, 1953 Korea S, 안함 Latvia, 1992 Lithuania, 1994 Luxembourg, Mexico, (2018) Netherlands, 1993 N Zealand, 2003 Norway, 1955 Poland, 1957 Portugal, 1964 Slovakia, 1993 Slovenia, 1992 Spain, 1977 Sweden, 1950 Switzerland, 1999 Turkey, 1952 UK, 1950 US, 안함	Israel, 1955 Italy, 1934 Japan, 1932 Korea S, 안함 Latvia, 1992 Lithuania, 1994 Luxembourg, Mexico, 1934 Netherlands, 1933 N Zealand, 1983 Norway, 1932 Poland, 1958 Portugal, 1956 Slovakia, 1993 Slovenia, 1992 Spain, 1932 Sweden, 1931 Switzerland, 1940 Turkey, 1967 UK, 1931 US, 안함	Israel, 1958 Italy, 1968 Japan, 안함 Korea S, 안함 Latvia, 1992 Lithuania, 1994 Luxembourg, Mexico, 1959 Netherlands, 1959 N Zealand, 1983 Norway, 1958 Poland, 1958 Portugal, 1959 Slovakia, 1997 Slovenia, 1997 Spain, 1967 Sweden, 1958 Switzerland, 1958 Turkey, 1967 UK, 1957 US, 1991

[표 14] 대한민국이 비준한 ILO기본협약의 OECD회원국 비준 현황

비준한 기본협약	138호 최저 연령 1973년 제정	182호 최악의 아동노동 1999년 제정	100호 동일 보수 1951년 제정	111호 차별 금지 1958년 제정
ILO회원국 187개 중 비준국 수 (비준율)	171개국 (91.4%)	184개국 (98.4%)	173개국 (92.5%)	175개국 (93.6%)
OECD회원국 36개 중 비준국 수 (비준율)	33개국 (91.7%)	36개국 (100%)	35개국 (97.2%)	34개국 (94.4%)
OECD 회원국 비준 연도	Australia, 안함 Austria, 2000 Belgium, 1988 Canada, 2016 Chile, 1999 Czech R, 2007	Australia, 2006 Austria, 2001 Belgium, 2002 Canada, 2000 Chile, 2000 Czech R, 2001	Australia, 1974 Austria, 1953 Belgium, 1952 Canada, 1972 Chile, 1971 Czech R, 1993	Australia, 1973 Austria, 1973 Belgium, 1977 Canada, 1964 Chile, 1971 Czech R, 1993

비준한 기본협약	138호 최저 연령 1973년 제정	182호 최악의 아동노동 1999년 제정	100호 동일 보수 1951년 제정	111호 차별 금지 1958년 제정
	Denmark, 1997 Estonia, 2007 Finland, 1976 France, 1990 Germany, 1976 Greece, 1986 Hungary, 1998 Iceland, 1999 Ireland, 1978 Israel, 1979 Italy, 1981 Japan, 2000 Korea S, 1999 Latvia, 2006 Lithuania, 1998 Luxembourg, 1977 Mexico, 2015 Netherlands, 1976 N Zealand, 안함 Norway, 1980 Poland, 1978 Portugal, 1998 Slovakia, 1997 Slovenia, 1992 Spain, 1977 Sweden, 1990 Switzerland, 1999 Turkey, 1998 UK, 2000 US, 안함	Denmark, 2000 Estonia, 2001 Finland, 2000 France, 2001 Germany, 2002 Greece, 2001 Hungary, 2000 Iceland, 2000 Ireland, 1999 Israel, 2005 Italy, 2000 Japan, 2001 Korea S, 2001 Latvia, 2006 Lithuania, 2003 Luxembourg, 2001 Mexico, 2000 Netherlands, 2002 N Zealand, 2001 Norway, 2000 Poland, 2002 Portugal, 2000 Slovakia, 1999 Slovenia, 2001 Spain, 2001 Sweden, 1950 Switzerland, 1999 Turkey, 2001 UK, 2000 US, 1982	Denmark, 1960 Estonia, 1996 Finland, 1963 France, 1953 Germany, 1956 Greece, 1975 Hungary, 1956 Iceland, 1958 Ireland, 1974 Israel, 1965 Italy, 1956 Japan, 1967 Korea S, 1997 Latvia, 1992 Lithuania, 1994 Luxembourg, 1967 Mexico, 1952 Netherlands, 1971 N Zealand, 1983 Norway, 1959 Poland, 1954 Portugal, 1967 Slovakia, 1993 Slovenia, 1992 Spain, 1967 Sweden, 1931 Switzerland, 1972 Turkey, 1967 UK, 1971 US, 안함	Denmark, 1960 Estonia, 2005 Finland, 1970 France, 1981 Germany, 1961 Greece, 1984 Hungary, 1961 Iceland, 1963 Ireland, 1999 Israel, 1959 Italy, 1963 Japan, 안함 Korea S, 1998 Latvia, 1992 Lithuania, 1994 Luxembourg, 2001 Mexico, 1961 Netherlands, 1973 N Zealand, 1983 Norway, 1961 Poland, 1958 Portugal, 1959 Slovakia, 1993 Slovenia, 1992 Spain, 1967 Sweden, 1958 Switzerland, 1961 Turkey, 1967 UK, 1999 US, 안함

[표 15] ILO 기본협약을 비준하지 않은 나라 (ILO 187개 회원국과 OECD 36개 회원국 기준)

기본협약	비준 안한 OECD 회원국	비준 안한 기타 국가
87호 결사의 자유, 1947 (155개국 비준, 82.9%)	3개국 Korea , New Zealand, US.	29개국 Afghanistan, Bahrain, Brazil, Brunei Darussalam, China, Cook Islands, Guinea-Bissau, India, Iran, Jordan, Kenya, Lao, Lebanon, Malaysia, Marshall Islands, Morocco, Nepal, Oman, Palau, Qatar, Saudi Arabia, Singapore, South Sudan,

기본협약	비준 안한 OECD 회원국	비준 안한 기타 국가
		Sudan, Thailand, Tonga, Tuvalu, UAE, Vietnam.
98호 단체교섭권, 1948 (166개국 비준, 88.8%)	2개국 <i>Korea</i> , US.	19개국 Afghanistan, Bahrain, Brunei Darussalam, China, Cook Islands, India, Iran, Lao, Marshall Islands, Myanmar, Oman, Palau, Qatar, Saudi Arabia, Thailand, Tonga, Tuvalu, UAE, Vietnam.
29호 강제노동, 1930 (178개국 비준, 95.2%)	2개국 <i>Korea</i> , US.	7개국 Afghanistan, Brunei Darussalam, China, Marshall Islands, Palau, Tonga, Tuvalu.
105호 강제노동 철폐, 1957 (175개국 비준, 93.6%)	2개국 <i>Korea</i> , Japan.	10개국 Brunei Darussalam, China, Lao, Marshall Islands, Myanmar, Palau, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vietnam.
138호 최저 연령, 1973 (171개국 비준, 91.4%)	3개국 Australia, New Zealand, US.	13개국 Bangladeshi, Cook Islands, Iran, Liberia, Marshall Islands, Myanmar, Palau, Saint Lucia, Somalia, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.
182호 최악아동 철폐, 1999 (184개국 비준, 98.4%)	없음.	3개국 Eritrea, Tonga, Tuvalu.
100호 동등 보수, 1951 (173개국 비준, 92.5%)	1개국 US.	13개국 Bahrain, Brunei Darussalam, Cook Islands, Kuwait, Liberia, Marshall Islands, Myanmar, Oman, Palau, Qatar, Somalia, Tonga, Tuvalu.
111호 차별 금지, 1958 (175개국 비준, 93.6%)	2개국 Japan, US.	10개국 Brunei Darussalam, Cook Islands, Malaysia, Marshall Islands, Myanmar, Oman, Palau, Singapore, Tonga, Tuvalu.

어찌보면, 정부의 입법안은 이미 다 마련되어 있다고 할 수 있다. [표 16]에서 보는 연구용역과제들을 보라. 문제는 상당수가 비공개로 노사 단체에게 공개되지 않고 있다. 사회적 대화의 토대인 제대로 된 정보 공개와 충실한 협의가 이뤄지지 않는 것이다. 사실 비공개 자료를 읽어보아도 별다른 내용은 없다. 관료들이 단지에서 콧감 빼먹듯 하기 위해 자의적으로 비공개로 묶어 놓았을 뿐이다. 국무총리실 산하에 노동권규제개혁위원회가 구성되면, 관련 용역보고서들은 좋은 자료로 활용될 수 있으며, 입법안 준비 과정을 대폭 단축시켜 줄 것이다.

[표 16] ILO 협약 및 노동권 관련 정부용역연구 보고서 현황

번	제 목	연월	금액 (만원)	연구자	공개 여부
1	ILO의 노동기준(협약)과 국내 노동관계법의 비교 연구	1990.		한국노동연구원, 김태기	○
2	ILO가입과 노사관계의 방향	1993		한국노동연구원, 김태기	○
3	강제근로금지 관련 ILO협약 비준을 위한 정책 관련 검토	2001		한국노동연구원, 김소영	X
4	결사의 자유 관련 ILO협약 비준과 정책과제 검토	2002		권중동, ILO협회	○
5	ILO노동입법 가이드라인	2003		ILO본 번역, 한 국노동연구원	○
6	국제노동기준과 한국의 노사관계-결사의 자유 및 노사자치 확립을 위한 법제도 개선방안	2003		건국대 산학협력 단	○
7	ILO산업안전보건 관련 협약 비준에 관한 연구	2003		동아대 산학협력 단, 이학춘	○
8	고용차별 금지법의 국제비교- 영미법계의 연령, 장애차별금지법제를 중심으로	2004		한국노동연구원, 조용만	○
9	국제노동기준과 우리나라 노사관계 법제의 연구	2007		국제노동법연구 원, 이승욱등	○
10	주요 ILO협약의 비준을 위한 국내법제도 비교검토-근로기준 고용분야 미비준 이행장려 협약을 중심으로	2010		한국노사관계학 회, 이상희	○
11	ILO산업안전보건 관련 협약 비준에 관한 연구	2011		울산대 산학협력 단, 김양호	X
12	ILO강제근로협약 비준에 관한 연구	2011		국제노동법연구 원, 이승욱	X
13	ILO미비준 협약(사회보장, 노사관계 등) 검토 및 중장기 방안	2012		국제노동법연구 원, 이승욱	X
14	근로법제 주요 쟁점의 합리적 개편 방안	2015		한국노동연구원, 김기선 등	○
15	ILO단결권 협약과 복수노조 문제				
16	ILO 핵심협약과 기본권선언 상 핵심노동권의 개념과 이행방안에 관한 연구	2014.10.	4,000	국제노동법연구 원	X
17	동일가치노동 동일임금 원칙 적용방안 마련을 위한 기초 연구	2018.12.	3,000	한국노동법학회	X
18	ILO강제노동 협약 비준 쟁점 및 통상에 미치는 효과 분석	2018.12.	4,000	국제노동법연구 원	X
19	미국 국제노동기준 준수 현황 및 핵심협약 미비준 사유 연구	2012.11.	3,000	고려대학교 산학 협력단	X
20	중국 국제노동기준 준수 현황 연구	2009.12.	4,000	한국노동연구원	X
21	국제노동기준과 우리나라 노사관계 법제의 비교 연구	2007.9.	3,000	국제노동법연구 원	○
22	국제노동기구(ILO)의 기채택 협약, 원고, 의정서 현행화 논의 대응 국내 전략	2016.7.	2,500	국제노동법연구 원	○
23	한미FTA 개정협상 대비 노동장 대응전략 연구	2018.3.	1,900	국제노동법연구 원	X
24	한-EU FTA 이행 강화를 위한 국제노동기준 이행방안 연구	2019.3.	5,000	국제노동법연구 원	X
25	한미 및 한EU FTA 노동장 이행을 위한 협력사업 개발 연구	2015.5.	3,634	대외경제정책연 구원	○
26	한-페루FTA 체결에 따른 페루 국제노동기준 준수 현황 연구	2009.8.	4,000	국제노동법연구 원	X
27	한태평양경제동반자협정(TPP) 등 타자 통상 협정의 노동장 이 행방안 연구	2015.9.	36,300	한국법제연구원	X
28	글로벌 노동이슈에 대한 선제적 대응방안 연구	2017.12.	4,000	한국노동연구원	X
29	ILO일의 미래 글로벌위원회 논의대응 국내전략 수립 연구	2917.12.	2,500	서울대학교산학	○

번	제 목	연월	금액 (만원)	연구자	공개 여부
				협력단	
30	우리나라 노사관계 진단 및 발전방향	2018.7.	6,000	한국노동연구원	X
31	노동기본권 신장을 위한 취약 노동자 교육 및 지원방안 연구	2018.11.	9,000	국제노동법연구원	X
32	청소년 근로권의 보호를 위한 실태분석 및 개선방안 연구	2017.8.	3,000	한국노동사회연구소	X
33	노동관계법상 근로자대표제도의 개선방안 연구 - 노사협의회	2 015.8.	3,000	국제노동법연구원	X
34	노사협의회 운영상황 실태조사	2016.12.	4,000	한국노동연구원	X
35	근로자대표 기구로서 노사협의회 기능강화 방안 연구	2017.12.	3,000	중앙법학연구회	X
36	산업안전보건법 위반사건 판결 분석 연구	2018.9.	7,000	한국비교형사법학회	X
37					
..					
..					
..					
..					

* 정부 prism.go.kr과 김근주(2016) 참조.

** 표는 미완으로 향후 추가 작업이 필요하다.

(4) 노동운동은 법률주의(legalism)의 덫을 벗어나야 한다.

노동 문제와 관련해 우리나라는 사실상 6심에 달하는 탄탄한(?) 법률 기관을 갖추고 있다. 지방노동위원회에서 헌법재판소까지 층층으로 변호사, 법대교수, 판검사, 공인노무사 등 법률가들이 관여해 ‘생계’를 유지하고 있다. 이들이 법기술자가 아니라 진정한 법률가라면 비준 이후에 등장할 문제인 헌법/국제법(대통령의 의지)과 국내법(국회의 의지)의 충돌을 해결하려는 적극적 자세와 전문역량을 갖춰야 할 것이다.⁷⁶⁾

그렇지 않다면 법률가들은 미국의 경제사학자 니엘 퍼거슨이 말한 “정체된 사회의 기생충”에 다름 아님을 자신들의 무기력과 무능력으로 증명하는 것이다. 퍼거슨은 <대타락>이라는 책에서 “법률가는 역동적인 사회에서는 혁명가가 될 수 있지만 정체된 사회에서는 기생충이 된다”고 일갈했다. 퍼거슨은 정체된 국가의 특징으로 “부패하고 독점적인 엘리트들이 자기 이득을 위해 법과 행정 체계를 착취하는 능력”을 꼽았다. 그는 “법치의 적”으로 사회의 기생충으로 전락한 “법률가들의 지배(the rule of lawyers)”

76) 'ILO 협약 '비준권' 과 '동의권' 을 혼동하지 말자', 매일노동뉴스 2019.4.15.

를 비판한다.⁷⁷⁾

ILO기본협약 문제에서 경사노위의 노사관계 제도·관행개선위원회의 활동이 사실상 무기력하게 막을 내린 가장 큰 이유를 필자는 위원회의 위원 구성에서 찾는다. 위원장을 비롯한 공익위원 전원이 법대 교수들이었다. 좋게 말하면 법률가, 안 좋게 말하면 법기술자들인 것이다. 이들이 법률가로서의 경륜과 식견을 발휘했는지, 아니면 법기술자로서의 계산과 거래에 집중했는지는 위원회의 논의 결과가 잘 말해준다. 이들은 결사의 자유를 해결할 주체가 노사 단체가 아니라 국가인 것을 몰랐던 것일까. 이들은 강제노동이 국가의 구조적 폭력과 연결되어 있다는 사실을 몰랐던 것일까. 이들은 왜 국민 기본권 보장 의무의 주체인 국가가 아닌, 국가의 피해자인 노사 단체를 상대로 '기술적 담합'을 시도한 것일까. 이들은 'the rule of law'와 'the rule by law'의 실천적인 차이점을 알고 있거나 할까.⁷⁸⁾

영국 법언을 빌리자면, 대한민국 노동자들의 가정(home)은 자신의 성(castle)으로 국가와 자본가로부터 충분히 보호받고 있는가, 아니면 일본 제국주의 이래 아직도 수탈과 착취의 대상에서 벗어나지 못하고 있는가. 이 문제야 말로 결사의 자유와 강제노동 문제의 핵심 포인트다.

(5) 노동운동, 이익을 넘어 권리에 주목하자⁷⁹⁾

노동조합의 역할과 기능은 조합원의 권리를 지키고 조합원의 이익을 개선하는 데 있다. 여기서 조합원은 특정 기업에만 소속된 종업원일 수 있고, 산업 혹은 국민경제에 속한 노동자일 수 있다. 조직체계상 기업별노조라면 종업원(employees)을 위한 조직일 가능성이 높고, 산업별노조라면 노동자(workers)를 위한 조직일 가능성이 크다. 대기업-정규직 노조를 다르게 해

77) Furguson, Niall (2012), *The Great Degeneration*, New York, Penguin, 150-151쪽.

78) 영국의 저명한 판사였던 Tom Bingham(1933~2010)은 법의 지배를 다음과 같이 설명했다: (1) 법은 접근 가능해야 하고, 가능한 쉽고, 명쾌하고, 예측 가능해야 한다. (2) 법적 권리와 의무의 문제는 재량권의 행사가 아니라 법의 적용으로 해결되어야 한다. (3) 국법은 모두에게 평등하게 적용되어야 한다. (4) 장관들과 공무원들은 자신이 가진 권한에 대한 제한을 넘어섬이 없이 공평하고 신의성실하게 그 권한을 행사해야 한다. (5) 법은 기본적인 인권 보호를 충실하게 제공해야 한다. (6) 민사 분쟁의 해결을 위한 절차는 터무니 없는 비용이 들거나 과도하게 지연되어서는 안 된다. (7) 국가의 판정 절차는 공정해야 한다; Furguson, Niall (2012), 79-80쪽.

79) '이익보다 권리에 주목할 때', 매일노동뉴스, 2016.7.25.

석하면 특정 기업의 종업원만을 위한 노조가 될 것이다.

노동자의 권리(rights)와 이익(interests)을 정확하게 나누는 건 어려운 일이다. 이익의 성격을 띤 권리도 있고, 권리의 성격을 띤 이익도 있다. 좋은 임금과 안전한 일터는 권리이기도 하지만, 이익의 성격이 크다. 회사 정보와 사용자와의 정책협의를 이익처럼 보이지만, 권리의 성격이 크다. 사전을 보면, 권리는 “어떤 일을 행하거나 타인에 대하여 당연히 요구할 수 있는 힘이나 자격”을 말한다. 이익은 “물질적으로나 정신적으로 보탬이 되는 것”으로 정의된다. 대표적인 이익으로는 노동시간, 임금, 안전보건 등이 있다. .

헌법에 명시된 결사의 자유와 노동3권은 노동자를 위한 대표적인 권리다. 이 세 개의 꼭지점이 균형을 이룰 때 노동자 권리라는 삼각형은 튼튼해진다. 세 꼭지점 가운데 으뜸은 단체교섭권이다. 노동자들이 떼를 지어 단결을 하는 이유는 교섭을 위해서다. 마찬가지로 노동자들이 떼를 지어 행동하는 이유도 교섭을 위해서다. 떼를 지어 교섭할 권리, 즉 단체교섭권은 노동3권의 정점에 선다. 단체교섭을 통해 노동자들이 얻으려는 것은 노동자의 이익이다. 역사는 노동자가 자신의 이익을 개선하기에 앞서 자신의 권리를 얻어야 했음을 보여준다. 이익의 개선은 권리의 보장과 동전의 양면을 이루며 발전해 왔다. 닭과 달걀의 관계처럼 노동자의 권리와 이익은 서로를 밀고 당기며 성장했다.

하지만 굳이 앞뒤를 따지자면 무엇이 더 중요할까. 이익일까 권리일까. 이는 단체교섭(collective bargaining)에서 ‘단체’와 ‘교섭’ 가운데 어느 것이 중요할까라는 질문으로 이어진다. 물론 단체교섭에서 말하는 단체는 노동자들끼리의 떼를 말하는 것으로, 사용자의 것이라고는 머리카락 한 올도 들어 있지 않은 개념이다. 역사적으로 개념적으로 단체교섭은 선후가 분명하다. 단체가 없으면 교섭도 없기 때문이다.

노동자가 사용자와 일대일로 교섭할 수 있었다면 단체교섭이 권리가 되진 않았을 게다. 현실적으로 개인별 교섭은 노예 계약에 다름 아니었고, 노동자 개인과 교섭하는 사용자는 사실상 존재하지 않았다. 세계 어디에서나 노동자들은 자신들을 위한 이익을 요구하고 교섭하기 위해 떼를 지어야 했고,

그것이 20세기 들어 권리로 인정돼 단체교섭권이라는 고상한 이름을 얻은 것이다. 단체교섭권의 본질은 노동자들이 ‘떼’를 지어 ‘떼’를 쓰는 데 있다. 앞의 떼는 “목적이나 행동을 같이하는 무리”고, 뒤의 떼는 “부당한 요구나 청을 들어 달라고 고집하는 짓”이다.

'87년 노동자 대투쟁'의 역사적 요구는 노동자 권리의 완전한 쟁취였다. 노동 3권, 특히 단체교섭권의 완전한 쟁취였다. 1948년 제헌헌법 이후 문자로만 남았던 노동자의 권리를 모든 일터에서 실현하는 것이었다. 노동자의 권리를 부정하고 훼손하는 법률을 폐기하고, 노동자의 권리를 증진하는 법률을 제정해야 했다. 또한 노동자들이 생애 시간의 대부분을 보내는 일터에서 노동자 권리가 보장, 실현될 수 있도록 만들어야 했다. 87년 민주노조운동의 1세대가 역사적 과제로 내세웠던 산별노조 건설이라는 조직적 과제와 노동자 정치세력화라는 정치적 과제는 노동자 권리의 실현이라는 전략적 목표와 유기적으로 맞물려야 했다.

하지만 지난 사반세기 동안 한국의 노동조합운동은 권리보다는 이익에 집중해 왔다. 그것도 기업이라는 좁은 울타리 안의 이익을! 개선된 이익을 통해 얻은 자원과 힘을 권리의 쟁취에 집중해야 했으나, '기업주의'에 갇혀 이익 개선과 권리 쟁취의 선순환 구조를 만드는 데 실패했다. 이로써 종업원으로서의 이익 개선과 노동자로서의 권리 개선에 간격이 생겼고, 노동조합의 역할과 기능이 전체 노동자가 아닌 특정 기업에 속한 종업원의 이익을 개선하는 데로 협소해졌다. 1998년 2월 보건의료노조를 필두로 한 산별노조운동이 없었더라면, 한국의 노동조합은 기업별노조주의 늪에서 허덕이다가 기업별 종업원 조직으로 전락하고 말았을 것이다.

노동조합운동 주체의 측면에서 볼 때 87년 노동 체제의 결정적 한계는 노동 3권, 다시 말해 제대로 된 단체교섭권 획득에 실패한 데 있다. 노동조합운동이 권리에 대한 정확한 이해와 학습이 없었다고 보는 게 정확할 것이다. 일터 밖에서는 법·제도로, 일터 안에서는 단체협약으로 노동자들이 일하고 살아가는 모든 곳에서 씨줄과 날줄로 노동자들의 권리와 이익을 튼튼하게 짜지 못했던 것이다. 권리의 씨줄이 부실하면 이익의 날줄도 부실할

수밖에 없다.

노동운동은 “권리 없이 이익 없다”는 역사적 교훈을 바탕으로 단결권, 단체교섭권, 단체행동권이라는 노동기본권의 삼각형을 어떻게 제대로 그려낼지, 나아가 그 삼각형의 터 위에 노동해방이라는 집을 세우는 데 필요한 기둥과 벽을 어떻게 세울지에 대한 구상과 토론을 자유롭게 펼쳐나가야 한다.

(6) '기업주의'를 넘어 '산업'과 '사회'로 나아가야⁸⁰⁾

노사관계를 영어로 'industrial relations'라 한다. 직역하면 '산업관계'다. 영어 단어에서 기업별 울타리에 갇힌 느낌을 전혀 가질 수 없다. 산업으로 바로 나아간다. 반면 한국인의 인식에서 노사관계라면 산업 수준의 시야는 희미해지고 기업 내부의 사안과 쟁점에 국한해 좁게 이해하는 경우가 대부분이다. 기업 울타리를 벗어나 산업으로 확장된 느낌을 별반 가질 수 없다. 산업 수준의 전망을 회피하고 기업 수준의 관행에 집착하는 관성은 한국 노사관계가 후진성을 벗어나지 못하는 주된 이유다.

기업 울타리에 갇힌 노사관계를 산업으로 확장하기 위한 시도는 노사정 3주체 가운데 노동조합에 의해서만 시도되고 있다고 해도 과언이 아니다. 그 결과 조직노동의 절반 이상이 (민주노총의 경우 산하 가맹조직 조합원의 70~80% 넘게) 초기업노조에 속한 성과를 낳았다. 금속노조, 금융노조, 공공서비스노조, 보건의료노조 등 산별노조들은 산업 수준에서 단체교섭을 실현하고 노사관계를 구축하기 위해 노력해 왔다.

노사관계의 또 다른 축인 사용자로 눈을 돌려보면, 산업 수준에서 관계맺기가 초보적인 수준에도 못 미친다. 가장 큰 문제는 산업 수준에서 노사관계를 끌고 갈 사용자단체를 찾아보기 어려운 점이다. 중앙 사용자단체인 한국경영자총협회는 기업별 노사관계를 극복하고 산업별 노사관계로 나아갈 미래지향적인 청사진을 생산할 능력을 갖고 있지 못하다. 오히려 기업별로 파편화한 노사관계라는 후진적인 패러다임에서 아직도 벗어나지 못하고 있

80) '기업주의'를 넘어 '산업'과 '사회'로, 매일노동뉴스 2018.1.21.

다.

이러한 사정은 정부도 마찬가지다. 산업별 노사관계 비전을 제시하지 못하고 '기업주의'에 안주하는 퇴행적 모습을 보인다. 극우 정권에서 보여진, 산별노조 활동을 억제하고 산업별 노사관계 구축을 방해하는 구시대 모습은 지금도 크게 달라지지 않았다. 무엇보다 심각한 문제는 정부가 노사관계를 '정치화'하는 데 앞장서 왔다는 사실이다. 전국교직원노조와 공무원노조를 불법화하고 노사관계에서 배제하는 정책이 대표적이다.

사회적 전망이 부재한 것도 한국 노사관계의 치명적 약점이다. 기업과 사회를 분리시켜 별개의 독립적 존재로 대립시키려는 태도는 사용자에게서 가장 두드러진다. 이러한 인식은 기업이 만들어 낸 경제적 성과가 사회로 유입되는 것을 억제하고 차단한다. 사회의 지지를 받아 기업이 활성화하는 현실은 기업의 지지로 사회가 유지된다는 거짓 이념으로 대치된다. 사회의 일부에 불과한 기업이 사회에서 독립된 주체로 우상화되는 주객전도 현상이 일어나는 것이다.

조직노동 역시 이러한 비판에서 자유로울 수 없다. 사회적 전망을 개척하기보다 기업 내부 분배 문제에 과도하게 집중함으로써 기업 울타리 안팎으로 분열되고 파편화된 노동시장을 만드는 데 일조했다. '사회 복지' 전략은 원칙적이고 추상적인 데 비해 '기업 복지' 전략은 실천적이고 구체적인 게 노동조합운동 현실이다. 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 간의 격차는 지속적으로 확대됐다. 기업의 가치가 사회의 가치를 잠식함에 따라 비정규직에 대한 차별과 사회적 약자에 대한 혐오도 확산됐다.

'무너진 산별'이라는 비판도 있었지만, 지난 20년 동안 산별노조운동을 추진하지 않았다면 한국 노동조합은 사회적 전망을 상실한 채 '기업 복지'를 구걸하는 종업원운동 중심의 이익집단으로 전락했을지 모른다. 조선 반도에서 자본주의가 등장한 이래 100년 동안 한국 노사관계는 기업별 울타리를 벗어나지 못한 채 분열적이고 파편화한 상태로 남아 있다. 노동조합운동은 산별노조 건설을 통해 기업이라는 틀을 벗어나 산업과 사회로 나아가려 애쓰지만, 사용자는 여전히 낡디 낡은 기업별 노사관계 유지에 집착하고, 정

부는 별다른 전망과 비전을 내놓지 못하고 있다.

노사관계 선진화는 기업별 수준에 머물러 있는 단체교섭과 사회적 대화를 산업과 사회로 확장할 때 가능하다. 국민경제의 건강한 발전과 한국 민주주의의 실질적 전진 역시 산별교섭과 사회적 대화가 활성화할 때 그 실마리를 찾을 수 있다. 산업 민주주의(industrial democracy)는 산업적 전망과 사회적 비전을 제시하는 노사관계를 구축하는 데서 출발한다. 한국의 노사정은 '기업주의'라는 협소한 전망을 벗어나 산업과 사회로 나아가는 노사관계를 구축해야 한다.

(7) Industry 4.0, '인간 대 기계'의 대립을 넘어 '인간 대 인간'의 관계로 나아가야

디지털화, 자동화, 로봇화가 일의 내용과 성격, 노사관계와 단체교섭 구조, 노동조합 구성과 체계에 미치는 영향을 조사하고 노동운동의 대응책을 모색할 필요성이 커졌다. 기술 변화와 기계 확산이 노동자들이 일하는 공장 과 사무실의 조건과 환경을 어느 정도까지 변모시킬 것인가. 특정한 시공간에 얽매이는 전통적인 고용관계가 유연화되고, 물리적 시간과 공간을 가로지르는 새로운 형태의 일자리가 등장하는 상황을 노동조합은 어떻게 규율하고 통제할 것인가..

영국 최대 노조인 유나이티(Unite)는 ‘위협 보고서(Threat Paper)’에서 기계가 인간을 대체하는 자동화로 향후 20년 동안 조합원 23만명이 일자리를 잃을 것으로 예상했다. 자동화 흐름은 일자리 감소, 단체교섭 파편화, 임금 하락 위협을 가져오지만 동시에 숙련 향상, 깨끗하고 안전한 일자리 창출, 핵심 노동자 교섭력 증강, 더 나은 임금 및 노동조건 등의 기회도 가져온다고 예측하면서 좋은 일자리(Decent Work)와 보편적 기본소득의 중요성을 강조했다.

2018년 ‘21세기 작업장 선언(21st Century Workplace Manifesto)’을 만든 유나이티는 양질의 정보 획득과 현장활동가 교육, 산업과 업종을 아우르는 단체교섭과 노조활동을 우선 사업으로 선정했다. 사업장 수준의 노력과 관련해 유나이티 사업에서 눈에 띄는 것은 ‘신기술협약(New Technology Agreement)’을 마련한 것이다.

자동화와 디지털화의 도전에 맞서 조합원들에게 좋은 일자리(Work)와 효과적인 대변(Voice), 괜찮은 임금(Pay)을 보장해 주는 데 초점을 맞춘 단체협약인 신기술협약은 새로운 기술과 기계를 도입할 때 사용자가 일방적으로 결정하는 게 아니라 노조대표자에게 실질적인 정보권과 협의권을 보장하는 조정된(coordinated) 노사관계 구축을 목표로 한다.

협약은 고용보장, 노동자들 사이의 경쟁 억제, 적절한 교육훈련 제공, 기술 도입과 임금인상 연계, 감시·감독 장치의 공정한 운용, 안전과 건강에 대한 부정적 영향의 예방, 고용과 처우 상의 차별 금지, 임금 보전을 전제로 한 노동시간 단축, 새로운 양질의 일자리 창출을 노사 간에 교섭할 안건으로 제시한다. 또한 현장 단위노조가 해야 할 일로 기존 교섭위원회로 하여금 기술과 기계 문제를 책임질 수 있도록 하고, 필요한 경우 노조 교섭위원회 안에 소위원회를 설치하고, 안전보건대표자를 두듯이 기술대표자(technology union representative)를 임명해 신기술과 기계 도입 문제를 노동조합 일상활동에 포함시킬 것을 권고하고 있다.

독일 금속노조(IG Metall)는 ‘기계가 통제하는 사람’ 모델과 ‘사람이 통제하는 기계’ 모델을 대비시키면서 새로운 디지털 세계의 형식과 내용은 아직 확정되지 않은 여러 가능성에 열려 있는 단계이므로 노동조합의 적극적이고 선제적인 참여를 강조한다. 특히 기술 변화와 교육훈련, 노동조건을 노사가 공동으로 결정하는 노동자 경영참가 제도의 실천적 정책적 중요성을 중시한다. 독일 노동조합은 산업 4.0을 ‘일의 인간화(humanisation of work)’를 실현하는 새로운 기회로 보고 기업 조직과 생산방식(company map)을 노사가 공동으로 기획하는 프로젝트(Industry and Work 4.0)를 노동부 지원을 받아 시행하고 있었다.

일의 세계(the world of work)에서 인간이 기계의 의해 축출될지, 아니면 기계가 인간과 더불어 조화롭게 일하게 될지는 결국 ‘사람 대 기계의 관계’가 아닌 ‘사람 대 사람의 관계’에 의해 결정될 것이다. 역사적으로 기계에 대한 통제와 지배를 둘러싼 노사 간 힘겨루기는 자본주의 공장제가 등장할 당시부터 인간해방을 지향하는 노동운동의 고민거리였다.

산업 4.0으로 표현되는 일의 기계화, 자동화, 디지털화 문제는 결국 인간들의 관계인 생산관계와 계급관계에 대한 근본적인 통찰과 과학적인 이해가 노동운동의 중단할 수 없는 숙제임을 다시 한 번 상기시켜 주고 있다. 국제회의에서 만난 ILO 정책담당자는 “일자리(job)는 사라지지만 일(work)은 지속된다”는 흥미로운 표현을 내놓았다. 노동운동은 물론 노사정 모두가 고민할 문제다.⁸¹⁾

(8) 정의로운 전환(just transition): '노동의 종말'이 아니라 '일의 종말'을 대비해야 한다.⁸²⁾

미국 미래학자 제러미 리프킨이 쓴 <The End of Work> 한글판 제목이 '노동의 종말'이다. 별 생각 없이 따라 썼지만, 출판 20여년이 지난 지금 생각해 보니 '일의 종말'로 하는 게 맞겠다 싶다. 영어로 '노동의 종말'은 'The End of Labour'가 될 듯하다.

앞에서 짚었지만, 일(work)과 노동(labour)의 차이점은 무엇일까. 일은 인간도 하지만 기계도 할 수 있다. 인간과 기계가 같이 일한 지 오래됐다. 앞으로 인간과 기계의 공동작업이 늘어날 것이고, 언젠가 대부분의 일을 로봇이 할 가능성이 크다. 이런 점에서 현재의 일이 과거의 일과 다르듯, 미래의 일은 현재의 일과 본질적으로 다를 것이다.

기계가 일하는 것을 노동한다고 부를 수 있을까? 물론 그런 시대가 올 지도 모르겠지만, 현재로서는 노동과 인간을 분리시켜 생각하긴 어렵다. 결국 노동은 인간이 하는 활동이고 행위다. 노동을 하기 위해 인간은 특정 공간에서 특정 시간에 자신의 힘(에너지)을 사용한다. 인간이 쓰는 힘에는 육체적 힘은 물론 정신적 힘도 포함된다. 이를 노동력(power of labour)이라 한다.

노동자는 자본가에게 노동력을 팔고 자본가는 노동자의 노동력을 사는 대가로 임금을 지급한다. 자본가는 노동시장과 노사관계에서 노동자의 노동력에 대한 사용(지배)권을 획득한다. 자본가를 사용자라 부르는 이유다. 고용주체인 사용자(employer)는 노동력의 사용자(user)다. 이런 이유로 필자는

81) 기계 대 사람' 아닌 '사람 대 사람'의 문제, 매일노동뉴스, 2017.10.30.

82) '노동의 종말'이라는 환상, 매일노동뉴스, 2018.11.12.

고용주보다 사용자라는 표현을 선호한다. 노동력을 사용한다는 느낌을 흠뻑 느낄 수 있기 때문이다. 노동자가 노동력을 쓸 때 우리는 노동한다고 말한다. 자동차를 움직이려면 엔진 연료를 사용해야 한다. 노동자를 움직이기 위해선 노동자의 몸에 깃든 노동력을 사용해야 한다. 연료를 태워 자동차가 운행하듯, 노동력을 써야 노동자가 움직인다.

여기서 고전적인 질문이 등장한다. 임금은 노동력의 대가인가 노동의 대가인가. 임금이 노동의 대가라면 착취(exploitation)란 존재할 수 없다. 노동한 만큼 품삯을 받았기에 노동자와 자본가 사이에 공정한 교환이 이뤄진다. 하지만 임금이 노동력의 대가라면 사정이 달라진다. 노동력 사용의 결과 노동을 하게 되고, 노동을 한 결과 상품과 용역이 생산되며, 상품과 용역을 시장에 팔아 이윤을 얻는데, 임금(노동력의 대가)은 자본가가 취한 이윤에 비해 너무나 적기 때문이다. 다시 말해 노동력을 사용해 이뤄진 노동, 즉 일의 대가만큼 임금을 받지 못했기에 부당한 거래가 이뤄진 것이다. 이를 마르크스는 착취라고 불렀다. 개인적으로 착취가 있다고 생각하든 없다고 생각하든, 여기서 분명한 점은 인간의 노동과 일은 서로 얽혀 있지만 다른 실체를 갖기에 분리된 별개의 존재일 수 있다는 사실이다.

인간이 노동력을 써야 비로소 현실의 실체로 등장하게 되는 노동은 역사 이래 그 본질이 크게 바뀐 적이 없다. 인간은 자신의 신체적 힘과 정신적 힘을 사용해 노동을 해 왔다. 하지만 노동의 결과 이뤄지는 일은 인류 역사에서 그 실체가 급격하게 변화해 왔다. 같은 양과 질의 노동력을 쓰더라도 혼자 하느냐 다른 인간과 같이 하느냐에 따라 일의 성격과 결과는 달라졌다. 나아가 인간이 맨몸으로 노동하느냐, 기계를 써서 일하느냐에 따라 일의 성격과 결과는 달라졌다.

자본주의가 발전함에 따라 인간이 혼자 하는 일은 줄고 집단으로 하는 일이 많아졌다. 인간만 하는 일은 줄고 기계를 써서 하는 일이 늘어났다. 노동자가 자기 노동력을 쓰는 행위인 노동의 특징은 크게 변하지 않았지만 노동의 과정인 일의 특징은 크게 변해 온 것이다. 이전에 1000명이 하던 일을 이제 1명이 할 수 있게 됐다. 그 결과 999명의 일은 종말을 고했다. 물론

999명의 일이 사라졌다고 999명의 노동까지 사라진 건 아니다. 노동력을 써서 실현될 노동은 여전히 가능태로서 현실에 존재하며, 종말을 고한 일을 더 이상 하지는 않지만 창의적인 활동(독서, 그림, 음악, 개발, 연구, 학습, 여행, 여가, 봉사, 선행, 운동, 취미 등)을 통해 노동은 지속해서 실현될 수 있다.

일을 하지 않아도 저절로 부가 축적되는 체제 덕분에 이미 수많은 자본가들과 부자들은 자기 노동을 음주, 유흥, 관광, 도박, 환락, 마약, 투기, 사고, 폭력 등 비생산적이고 부후한 활동에 투입하고 있다. 이들에게 노동과 일은 분리돼 있다. 이들에게 생산적인 일은 종말을 고했으나, 자본 축적 체제 덕분에 자기 노동력을 자기가 하고 싶은 '일'에 마음대로 쓸 수 있다. 이런 연유로 불로소득자와 유한계급 등 사회경제적 기생충이 형성될 수 있었다.

인간에게 노동은 실존적인 행위이므로 종말을 고할 수 없다. 한 인간에게 노동이 종말을 고했다는 것은 신체적, 정신적으로 그 인간이 죽음에 이르렀음을 뜻한다. 하지만 인간에게 일은 종말을 고할 수 있다. 이 일에서 저 일로 직업과 고용관계를 바꿈으로써 이 일을 마치고 저 일을 시작할 수 있다. 다른 한편으로 대부분의 일을 기계가 하게 됨으로써 인간은 일에서 해방돼 자신의 노동력을 온전히 자신이나 공동체를 위해 사용할 수 있게 된다.

결론은 분명하다. 일이 종말을 고한다고 노동이 종말을 고하는 건 아니다. 기계가 일하는 세상에서 인간은 무슨 노동을 할 것인가를 치열하게 고민하고 대안을 준비할 때다. 그런데 아직도 '자본가 하기 좋은(착취하기 좋은)' 체제를 선호하고 '일의 종말'과 '노동의 종말'을 섞어 치면서 미래에 대한 공포와 비관을 조장하는 선동가들이 득실댄다. 불안과 허무를 퍼뜨리면서 주 68시간 착취 체제로 유지하려는 시도가 대표적이다. .

기술 발전과 사회 진보에 대한 저주에 맞서 노동운동은 시대를 선구하는 희망과 낙관의 전도사이어야 한다. 나아가 '일의 종말'을 '노동해방'으로 변혁하는 '정의로운 전환(just transition)'의 실천자이어야 한다.

(9) Life is Short, Art is Long

2018년 노벨생리의학상 수상자인 일흔 여섯의 늙은 연구자 일본의 혼조 교토대 특별교수는 언론에서 자신의 좌우명이 유지경성(有志竟成, 뜻이 있으면 반드시 이뤄낸다)이라고 말했다. 그리고 시대를 바꾸는 연구를 하려면 '6개의 C'가 필요하다고 강조했다. 이는 호기심(Curiosity), 용기(Courage), 도전(Challenge), 확신(Confidence), 집중(Concentration), 지속(Continuation)을 뜻하는 영어 단어의 앞 문자를 딴 것이다.

마지막으로 ILO기본협약 비준 투쟁을 위해 한국 노동운동에 제안하고 싶은 것도 '6개의 C'다. 기본협약(노동운동의 철학과 정신으로 읽자)에 대해 호기심을 가지자. 당면 투쟁에서 국민과 조합원과 함께 할 수 있다는 용기를 갖자. '선입법-후비준'론 같은 법률만능주의와 사법행동주의(일만 생기면 법기술자에 의지해 법원으로 끌고가 해결하려는 태도)를 경계하고 많이 배웠다며 자만하며 우리 사회를 지배하는 계급의 논리에 도전하자.

노동자의 권리와 이익(노동 해방과 평등 세상)을 보장한 사상과 이념에 대해 확신을 갖자. 백화점식 나열 투쟁이 아니라 과학적인 정세 분석을 통해 정리된 사업과 활동에 자원과 인력을 집중하자. 포기하지 말고 끊임 없이 지속하자. 21세기가 되고 사반세기가 흘렀음에도 불구하고, 초보적인 자유권조차도 보장받지 못하는 노동자들의 지옥도를 우리는 지금 목도하고 있다. 이런 세상을 바꾸고 사회를 변혁하려는 꿈을 꾸어야 한다.

"인간을 인적 자원(나치의 어휘)이나 "인적 자본(스탈린의 어휘)"처럼 "과학적으로" 파악하고, 자연자원을 개발할(exploit) 때 적용하는 것과 동일한 효용계산과 동일한 산업주의적 방법을 인간에게도 적용하고자 하는" "경제적 근본주의의 주요한 교리(시장의 무오류성, 전면적 경쟁의 혜택, 공공서비스의 민영화, 일에 대한 탈규제, 자본과 상품의 자유로운 이동)"의 세계관에 맞서야 한다.⁸³⁾

83) 알랭 쉬피오(2019), 필라델피아 정신: 시장전체주의 비판과 사회정의 복원을 위하여, 박제성 옮김, 매일노동뉴스; 12쪽, 39-40쪽.

인간 해방과 노동자 해방을 위한 긴 여정에서 1919년 출범한 ILO의 사회정의의 실현이라는 헌장(1919)과 '노동은 상품이 아니다'는 ILO의 필라델피아 선언(1949)은 한국의 노동운동은 물론 노사정 3자에게 등대가 되어줄 것이다. 문재인 대통령이 만약 제네바를 가게 된다면, 읽고 가야할 책이 있다. 바로 위에서 인용한 책인, 프랑스 법학자 알랭 쉬피오 가 쓴 <필라델피아 정신>이다. 시장전체주의를 비판적으로 극복하고 사회정의를 복원하려는 의지가 없다면, '노동존중 사회' 공약은 실현되기 어렵다. 그 기초가 되는 결사의 자유 보장과 강제노동의 폐지가 이뤄지지 않았기 때문이다.

우리가 비준하려는 ILO기본협약 29호(1930), 87호(1948), 98호(1949), 105호(1957)는 대단하거나 특별한 것들이 아니다. 제정 연도에서 알 수 있듯이, 1차 대전과 2차 대전의 참화를 겪으며 수천 만명을 살상하면서 얻어낸 인간의 지혜를 모은 것들이다.

결사의 자유, 단체교섭권, 강제노동의 폐지는 식민주의, 제국주의 세계전쟁, 국내전쟁, 민간 과시즘, 군사독재 체제, 과격한 경제발전, 격렬한 민주화투쟁을 맨몸으로 헤쳐온 우리 한국의 민중들이 수립하려는 민주주의와 평화 체제의 기초가 되는 것들이다. 21세기적 가치가 아니라, 100년 전 민주공화정을 꿈꾸었던 대한민국 임시정부 강령의 재확인인 것이다.

대한민국 임시 헌장

- 제1조 대한민국은 민주공화제로 한다.
- 제3조 대한민국의 인민은 남녀, 귀천 및 빈부의 계급이 없고 일체 평등하다.
- 제4조 대한민국의 인민은 종교, 언론, 저작, 출판, 결사, 집회, 통신, 주소 이전, 신체 및 소유의 자유를 누린다.
- 제7조 대한민국은 (중략) 인류문화 및 평화에 공헌하기 위해 국제연맹에 가입한다.
- 제9조 생명형, 신체형 및 공창제를 전부 폐지한다.

100년 전 대한민국 임시정부가 가입을 열망했던 국제연맹은 사라졌지만, 그 산하 기관인 ILO는 100년을 버티고 다음 100년을 준비하고 있다. 대한민국도 지난 100년을 버티고 다음 100년을 준비하고 있다.

결사의 자유 보장과 강제노동의 폐지는 단순히 노사 문제가 아니다. ILO 100년과 대한민국 100년을 이어주는 고리이며, 87년 헌법 체제를 복원하려는 촛불 항쟁의 완성이자, 조선반도(Korean Peninsula) 전역에⁸⁴⁾ 진정한 민주공화국을 건설하기 위한 출발점으로서 그 역사적 의미를 가진다. ILO 기본 협약을 비준하여 문재인 대통령이 새 시대로 가는 문을 열 것인지, 아니면 비준을 주저함으로써 구시대의 멍에 안주할 지, 결단할 시간이 얼마 남지 않았다.

84) 중국, 일본, 베트남, 북한, 한국 등 한자문화권 5개국 가운데 한반도로 부르는 나라는 한국밖에 없다. 나머지 4개 나라는 모두 '조선반도'라 부른다.

참고문헌

- 곽건홍(2002), 일제의 노동정책과 조선노동자(1938~1945), 초판 2쇄, 서신원
- 국제노동연구소(1991), ILO조약권고집(1919-1991), ILO연구총서3, 도서출판 돌베개.
- 국회연구단체 헌법33조위원회(2018), "ILO핵심협약 비준, 글로벌 스탠다드 노동권" 자료집(연속토론회 1차), 2018.10.4.
- 김건식 외 옮김, 회사법의 해부, 소화, 2014.7.
- 김근주(2016), 국제기준의 근로조건 규율: ILO협약을 중심으로, 한국노동연구원.
- 김근주, 이승욱(2018), ILO 결사의 자유와 핵심협약과 사회적 대화, 한국노동연구원, 2018.11.
- 김영미(2012), 국제노동기준의 국내 수용에 관한 연구: ILO 핵심협약을 중심으로, 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 김재운(2015), 기업의 형사책임, 마인드맵, 2015.7.
- 니시타니 사토시(2009), 일본노동조합법, 김진국 외 역, 박영사.
- 미셸린 이샤이(2011), 세계인권사상사(한국어 개정판), 조효제 옮김, 도서출판 길, 2005. 11.
- 서울대학교 산학협력단, 김진현 외(2018), 산재은폐로 인한 건강보험 재정누수 방지방안 연구, 연구용역보고서, 국민건강보험, 2018.12.
- 송호영(2015), 법인론, 2판, 신론사, 2015.2.
- 스티븐 내들러(2014), 스피노자와 근대의 탄생: 지옥에서 꾸며진 책 '신학정치론', 김호경 옮김, 글항아리, 2014.7.
- 아담 쉐보르스키, 호세 마리아 마라발 외(2008), 민주주의와 법의 지배, 안규남 송호창 옮김, 후마니타스, 2008.12.
- 알랭 쉬피오(2015), 법률적 인간의 출현, 박제성/배영란 옮김, 글항아리.
- _____ (2017), 노동법 비판, 박제성 역, 도서출판 오래.
- _____ (2019), 필라델피아 정신: 시장전체주의 비판과 사회정의 복원을 위하여, 박제성 옮김, 매일노동뉴스.

- 우디 그린버그(2018), 바이마르의 세기, 이재욱 옮김, 회화나무.
- 울산대학교 산학협력단(2011), ILO 산업안전보건 관련 협약 비준에 관한 연구, 고용노동부 학술연구용역사업, 고용노동부, 2011.12.(미공개).
- 윤효원(2018), ILO 기본협약 '선비준-후입법'이다, (미발표 글), 2018.10.7.
- 이상희(2006), 일제하 조선의 노동정책 연구, 혜안.
- 이승욱(2007), 국제노동기준과 우리나라 노사관계 법제의 비교 연구, 2007.12. 노동부학술연구용역사업.
- 이승욱, 박은정, 박귀천(2011) ILO 강제근로협약 비준에 관한 연구, 고용노동부 학술연구용역사업, 고용노동부, 2011.10.(미공개).
- 이승욱, 박은정, 박귀천, 신수정(2012), ILO 미비준협약(사회보장, 노사관계 등) 검토 및 중장기 추진방안, 고용노동부 학술연구용역사업, 고용노동부, 2012.11.(미공개).
- 홍사중(1997), 히틀러, 한길사, 1997.1.
- 竹内章郎, 吉崎祥司(2017), 社会権: 人権を實現するもの, 大月書店, 2017.3.
- Ferguson, Niall(2012), The Great Degeneration, New York, Penguin.
- Goudal, Jean(1929): The question of forced labour before the International Labour Conference, International Labour Review, Vol. XIX, No. 5, Geneva.
- ILO(1947): Freedom of Association and Industrial Relations, International Labour Conference, Report VII, 30th Session, Geneva.
- ___(1956): Forced Labour, International Labour Conference, Report VI(1), 39th Session, Geneva.
- ___(1957): Forced Labour, International Labour Conference, Report IV(2), 40th Session, Geneva.
- ___(2012), Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations, revised edition 2012.
- ___(2014): Rules of The Game: A brief Introduction to International

- Labour Standards, International Labour Office, Geneva.
- ILO-Eurofound (2019), Working conditions in a global perspective, Research Report, ILO; European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions.
- ITUC (2018), ITUC Global Rights Index 2018.
- Rifkin, Jeremy (2004), The End of Work: Technology, Jobs and Your Future, USA., Tarcher Penguin.
- Margaret Macmillan (2003), PARIS 1919, Random House.
- Susan Hayter (edited by; 2011), The Role of Collective Bargaining in the Global Economy, ILO.
- World Bank Group (2019), Doing Business 2019: Comparing Business Regulation for Domestic Firms in 190 Economies, A World Bank Group Flagship Report.
- World Economic Forum (2018), The Global Competitiveness Report 2018.

발제2

ILO 100주년 기념보고서 의미와 한국 노동정책 방향 모색

김종진 | 한국노동사회연구소 부소장

1-1 문제인식 - 노동정책 새로운 모색

- **첫째**, 변화하는 경제 산업구조와 기술발전 과정에서, 새로운 노동정책 모색 필요성 제기 : 2019년 국제노동기구(ILO) 100주년 기념 보고서 발간 『더 나은 미래를 위한 일』의미
- **둘째**, 국제노동기구(ILO) 보고서에서 일의 미래 대응하고 기회를 포착하기 위해 ,각국 인간중심적 전략 추진 제시 : 2019년 6월 총회(2019.6.10-20) 보고서 기반 선언문 채택 예정
- **셋째**, 향후 한국 사회에서 국제노동기구 100주년 선언 채택과 맞물려, 어떤 노동정책을 모색할 것인지 시사점 찾기 : 문재인 정부 노동분야 국정과제, 현 시기 주요 쟁점과 방향 모색

[참조] 국제노동기구(ILO) 설립과 경과

1. 국제노동기구 설립

- ✓ 1919년 설립 : 각국의 노동입법수준 발전·향상시켜 노동조건과 생활수준 보장하고 개선하는 역할. 사회정책과 행정, 인력자원 훈련 및 활용에 대한 기술지원 하거나 협동조직과 농촌공장 설립 촉진. 국제경쟁, 실업과 불완전고용, 노사관계, 경제발전, 자동화 비롯 기술변화 문제 등에 관한 연구 진행

2. 국제노동기구 흐름

- ✓ 1920년: ILO 사무소 스위스 제네바 이관, 첫 ILO 의장 Albert Thomas 위촉
- ✓ 1940년: 필라델피아선언, UN 전문기관 등록(ILO 1991년 노벨 평화상)
- ✓ 1991년: 대한민국 152번째 ILO 회원국 가입('19.12.9)
- ✓ 1998년: 노동에서의 기본권 및 원칙에 관한 선언
- ✓ 2004년: 세계와의 사회적 측면에 관한 세계위원회의 최종보고
- ✓ 2008년: 공정한 세계화를 위한 사회적 정의 선언
- ✓ 2009년: 세계 고용협약
- ✓ 2010년: ILO 10번째 의장 Guy Ryder 위촉
- ✓ 2019년: ILO 100주년 기념 - 일의 미래 보고서 발간, 선언문 채택 예정(2019)

[1998년 핵심협약]

- ✓ OECD 36개국 중 30개국 비준
- ✓ EU 28개국 중 28개국 비준
- 87호(1948년) 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약
- 98호(1949년) 단결권 및 단체교섭원칙에 관한 협약
- 29호(1930년) 강제노동철폐협약 : 특정 예외 있는 모든 형태 강제 또는 의무
- 105호(1957년) 강제노동철폐협약 : 5가지 구체적 상황에 해당하는 모든 형태 강제 또는 의무 노동 폐지 강조

- 한국 27개 협약 비준 → 1998년 핵심 비준협약 쟁점(189개 협약 중 기본 협약 - 4개 분야 8개 협약)
- 한국 - EU FTA 체결(2011.7.1) 제 13.4조 : ILO 기본협약 비준 '노력' 의무 조항('17.5.18 유럽의회 의결 → EU 집행위원회 기본협약 비준노력 의무조항 불이행 촉구 단계(국제 혹은 다른 나라와의 FTA 영향)

2-1 ILO 100주년 기념 보고서 배경

1. ILO 100주년 기념 보고서 발간

- ✓ [흐름] 1919년 설립 이후 100주년이 되는 해(2019)를 맞아, ‘일의 미래’를 주요 의제로 설정하고 『더 나은 미래를 위한 일』 (Work for a brighter future) 보고서 발표('19.1.22)
- ✓ [준비] ILO는 <일의 미래 글로벌 위원회>를 발족('17.10, 27인) 하고 100주년 총회('19.6)에서 보고서 내용을 기반으로 100주년 선언문 채택 준비

2. ILO 일의 미래 세계위원회 발족 배경과 경과

- ✓ [경과] ILO는 2019년 창립 100주년을 맞아 7대 백주년 전략 이니셔티브(Centenary Initiatives)의 핵심 사업으로 일의 미래 이니셔티브 추진
- ✓ [7대 이니셔티브] ①일의 미래, ②빈곤철폐, ③노동여성, ④ 기업, ⑤녹색일자리, ⑥국제노동기준, ⑦거버넌스
- ✓ [핵심] 제4차 산업혁명, 기후변화, 이주노동, 생산방식 및 고용형태 변화 등 일의 세계를 둘러싼 변화요인이 고용과 노동시장에 미치는 영향 분석하고 양질의 일자리 보장을 위한 각국 노사정 대응방안 모색

Source: 이상헌(2019)과 정진성(2019), <ILO 일의 미래 세계위원회 주요 활동 경과>, 경제사회노동위원회 발표자료(2019.3.7) 재구성.

				
일자리 창출 3억 4400만 개	실업자 1억 9천만명	비공식 고용 2억만명	노동빈곤층 3억 명	직무관련 상해 및 질병 278만명
오늘날 실업을 해소하기 위해 필요한 1억 9천만 개의 일자리 외에 2030년까지 3억 4400만개의 일자리가 창출되어야 한다.	1억 9천만 명이 실업자이며 그중 6480만 명이 청년이다.	2억만 명이 비공식경제를 통해 생계를 꾸려나간다.	3억 명의 노동자가 극심한 빈곤(일당 1.9달러 미만)에 시달린다.	278만 명이 매년 산업-질병으로 사망한다.
ILO 경제 트렌드 모델 (2018년 5월)	ILO, 2018 b	ILO, 2018 a	ILO, 2018 b	ILO, 2018 b
				
노동시간 36.1%	임금 1.8%	성별 임금격차 20%	불평등 1%	디지털 격차 53.6%
전 세계 노동인구 36.1%가 과도한 노동시간(주 48시간 이상)에 시달린다.	2016년에서 2017년 사이 임금 상승률은 2.4%에서 1.8%로 감소했다.	여성은 남성보다 20% 낮은 임금을 받는다.	1980년에서 2016년 사이 늘어난 소득 성장에서 세계 상위 1%가 차지하는 비율은 27%이지만 하위 50%가 차지하는 비율은 12%밖에 되지 않는다.	전체 가구 중 53.6%만 인터넷을 사용한다. 선진국 인터넷 사용률은 15%밖에 되지 않는다.
Messenger, 2018	ILO, 2018d	ILO, 2018d	Alvaredo et al., 2018	ITU, 2017

자료: ILO 『더 나은 미래를 위한 일』, 일의 미래 글로벌 위원회.

2-2 ILO 일의 미래 세계위원회 발족 경과

1. ILO 일의 미래 세계위원회 발족 경과

[흐름]

- ✓ 2015년 6월 총회 당시 사무총장 제안 이후 2016년 130개국에서 노사정 대화 추진
- ✓ 2017년 4월 일의 미래 글로벌 대화에서 관련 전문가와 노사정 의견 수렴

[세션]

- ✓ ①일과 사회, ②모두를 위한 양질의 일자리, ③생산조직, ④일자리 거버넌스, ⑤청년이 보는 일의 미래(특별세션)
- ✓ 2017년 8월 21일 일의 미래 글로벌위원회 공식 출범

2. ILO 일의 미래 세계위원회 일의 미래 보고서 진행과정

[회의] 4회 회의(2박3일, 1일차 저녁/2일-3일차 오전, 문서 작업 ILO 스탭)

[방식] 주제 상황 따라 오픈 토론 형식, 회의 중간 여러 주제 전문가 정책 논의

[위원] 스웨덴 총리, 모리셔스 대통령 등 27명(여성 8명, 남성 15명)

*정부정당외교관 8명	*NGO, NPO 5명	* 노동조합 1명
*기업 및 관련조직 3명	*싱크탱크 1명	* 학계 5명

2-3 ILO 일의 미래 세계위원회 보고서 발간 경과

1. ILO 일의 미래 세계위원회 보고서 발간 경과

- ✓ 제1차 회의 : 2017년 10월 20일-22일, ILO 작성 보고서 중심 논의(4차: '18.11.15-18)
- ✓ 주제 논의 : ILO 113개국(168개국 초대)에서 노사정 포함 일의 미래 간담회 진행 결과
- ✓ 4개 항목 : ①일과 사회, ②모두를 위한 적절한 일자리, ③일과 생산의 조직, ④일의 거버넌스

2. ILO 일의 미래 세계위원회 보고서 작업 활동

- ① 이미 많이 발표된 기술적이거나, 분석 보고서 아니고, 미래를 예측하는 시나리오도 아님
- ② 노사정 모두 명확한 행동에 옮길 수 있는 짧고, 구체적이며 정치적인 보고서
- ③ 사회정의(social justice) 원칙에 기초한 구체적인 권고(recommendation) 포함한 보고서

3. ILO 일의 미래 세계위원회 보고서 6가지 대주제

- ①개인과 사회를 위한 일의 역할, ②세계적으로 만연한 여성의 불평등 종식, ③사회를 위한 기술, 환경 그리고 경제개발, ④모든 단계별 교육의 변화 관리, ⑤성장과 발전을 위한 새로운 접근, ⑥ 일의 미래 거버넌스

2-4 ILO 일의 미래 세계위원회 권고 및 결론

8/34

1. ILO 일의 미래 세계위원회 권고 – 10개

- ✓ ①평생교육, ②사람들이 변화에 대응하도록 지원, ③성평등, ④사회보호, ⑤보편적 노동보장, ⑥노동시간의 유연성, ⑦사회적 대화, ⑧기술에 대한 인간의 통제/디지털 노동 플랫폼을 위한 국제 거버넌스 체계, ⑨새로운 일자리 창출을 위한 장기적인 지속가능한 투자지원, ⑩ 실물경제에서 장기적인 책임있는 투자를 장려하는 기업 인센티브 구조개혁

2. ILO 일의 미래 세계위원회 결론

[초기]

- ✓ 디지털 기술, 4차 산업혁명 등 초점 → 불평등 확대 관한 논의 : 젠더 불평등, 선-후진국 격차 문제, 이주노동자 문제 제기
- ✓ 비공식 노동, 농촌문제, 평생활동 사회 강조, 청년 일자리 문제

[논의]

- ✓ 미래의 일에서 인간중심적인 의제
- ✓ 이주노동자 차별, 선후진국 격차 문제, 초국적 기업 등 제외 → 다른 유엔 기구 언급

3-1 ILO 『더 나은 미래를 위한 일』 주요 내용

9/34

1. ILO 『더 나은 미래를 위한 일』 주요 초점

[주요 의제]

△더 나은 미래를 위한 일(work for a brighter future), △인간 중심 아젠다(human-centred agenda)

[주요 초점]

‘인간’ 중심 제도와 투자에 초점 → 개인 역량 투자, 노동제도 보장과 증진, 지속 가능 일 투자

2. ILO 『더 나은 미래를 위한 일』 영역, 의제

개인역량강화 위한 투자 확대	일과 관련 제도 투자 확대와 노동권보호	괜찮은 지속 가능한 일자리 위한 투자 확대
1. 보편적인 평생학습권 인정 2. 일의 전환 대응 위한 지원 3. 성평등을 위한 수단 시행 4. 출생부터 노년까지 사회적 보호를 위한 보편적 조치 보장	5. 노동권 생활임금 노동시간제한 - 안전하고 건강한 일터 등 보편적 노동권 보장 6. 노동시간선택권 - 일생활균형등을 위한 시간주권 확대 7. 공공정책 통한 노동자·사용자 대표권 및 사회적 대화 증진 8. 좋은 일자리 지원 위한 기술활용	9. 괜찮은 지속가능한 일 관련 핵심영역에의 투자확대를 위한 인센티브 제공 10. 기업의 장기투자를 증대시키기 위한인센티브 구조개편

3-2 ILO 『더 나은 미래를 위한 일』 주요 내용1

10/34

개인역량강화 위한 투자확대

평생학습 보장	일의 미래로 전환 지원	성평등 증진	보편적 사회보호 제공
유년기·성인기에 이르는 모든 공식·비공식교육을 보장함으로써 직업 능력 학습·개발 (reskill, upskill) 지원 → 고용보험 또는 사회기금 제도 개편하여, 노동자 유급휴가 통해 훈련 참여	공공 고용서비스(PES) 확대 통해 청년층의 학교-직장 전환 및 장년층 노동자 경제활동 지속 지원 → 실업보험, 훈련휴가 제도를 고용보험으로 개편 고용 가능성 증가	육아휴직, 공공 돌봄서비스 등 통해 가정 내 육아 부담 증진. 여성 발언대표성 강화, 직장 내 폭력·괴롭힘 근절 → 임금보고서 의무화, AA조치 개발, 디지털 성별 격차	사회보호 최저선 마련, 보편적·기본적 사회보호 제공 → 기여형 사회보험제도 병행, 개별적 보호 수준 제고, 디지털 플랫폼 보장, 정부 필요 지원 제공

3-3 ILO 『더 나은 미래를 위한 일』 주요 내용2

11/34

일 관련 제도 투자확대와 노동권 보호

보편적 노동권 보장	노동시간 자율성 확대	노사단체 대표성 보장	기술 활용관리 통한 양질의 일자리 증진
단체협약, 법, 규제 통해 고용형태·계약상의 지위와 관계없이 보편적 노동권 보장 → 노동기본권, 적정 생활급여, 최대 노동시간 제한, 안전하고 건강한 작업환경	노동시간 상·하한선 수립, 생산성 증대조치를 통해 노동자의 일·생활 균형 달성 지원 → 시간 주권 확대, 노동시간 제 사정 충족 노동시간 제도 구축, 시간 빈곤문제 해결, 호출 노동자 등 최소 노동시간 보장	모든 노동자 결사의 자유·단결권을 보장하고, 노사단체는 다양한 이해 대변 대표성 증진 → 디지털 기술 등 혁신적 조직 기법 활용, 새로운 연대 활동, 노동자 대표 이사회 참여, 포용적 임금결정제도	노동 영향 주는 최종 결정은 인간이 내리는 인간 주도 접근법 채택 → 디지털 플랫폼 최소한 권리보장·보호 국제 기준 마련, 데이터 활용 및 알고리즘 신뢰성 관련 규제 마련

3-4 ILO 『더 나은 미래를 위한 일』 주요 내용3

12/34

지속 가능한 괜찮은 일자리 촉진 위한 경제 투자 확대

양질의 일자리 투자 증진	기업의 장기 투자 장려	경제사회 발전 보호지표 개발
<p>돌봄경제, 친환경, 농촌경제 개발, 기후변화, 사회·디지털 인프라 등에 대한 공공투자 및 인센티브 제공</p> <p>→ 디지털 격차 축소, 돌봄 영역 (무급 돌봄의 유급 전환 지원, 유급 돌봄노동 가치 재평가 및 공식화 등)</p>	<p>기업 성공 위한 조건을 인간중심 이제 이행을 위한 조건에 부합하도록 개편 촉구</p> <p>→ 주주 대표성 강화, 장기적 성과 유인책(분기 재무보고 의무 해제, 장기 주주 인센티브, 포용적 재무회계 도입) 통해 기업의 환경·사회적 영향 고려한 투자 장려(연금기금 역할 중요), 조세 형평성</p>	<p>국내총생산(GDP) 기반 경제 사회발전 측정 한계. 인간중심 의제 진전 촉진 성과 측정 지표 개발</p> <p>→ 분배형평성 측정 지표, 가정·지역사회 무급 노동 가치, 환경 파괴 외부효과(오염개선, 보건비용) 측정 지표 개발</p>

3-5 ILO 『더 나은 미래를 위한 일』 주요 내용4

13/34

국제사회의 제언 – 여정의 시작 ‘나침반’, ‘안내자’ & 위험 자초(?)

사회적 합의 강화	국제노동기구 책임	다자체제의 책임과 도전과제
<p>우리 모두가 원하는 일의 미래 실현 위해 모든 이해 관계자 책임 촉구</p> <p>→ 사회적 합의 강화 위해 노력 촉구. 노동자 보호 권리 존중. 청년 노동시장 지원, 각국 국가 전략/사회적 제도, 기업/작업장/지역사회 소통, 국제적 차원 교류 소통, 이점 활용</p>	<p>ILO가 구체적 책임 권고 제시</p> <p>→ 국가별 일의 미래 전략 개발, 정책 비교연구 구심점 역할 제도적 장치 마련, 보고서 제시한 인간중심 의제 개발과 이행과정에서 모든 다자기구 간 협력 증진, ILO 일의 세계 근본적 변화 주요 도전과제 우선순위 권고(디지털, 자동화)</p>	<p>모든 기관이 보고서에 제시된 권고 이행 위한 실질적인 협력 강화 방안 모색 권고</p> <p>→ 노동 관련 세부 분야에서 국제협력 강화 권고(다자적 국제적 조치 통해 사회적 합의 지원), ILO가 산업안전보건과 평생교육 권고를 세계보건기구와 유네스코와 각각 추진</p>

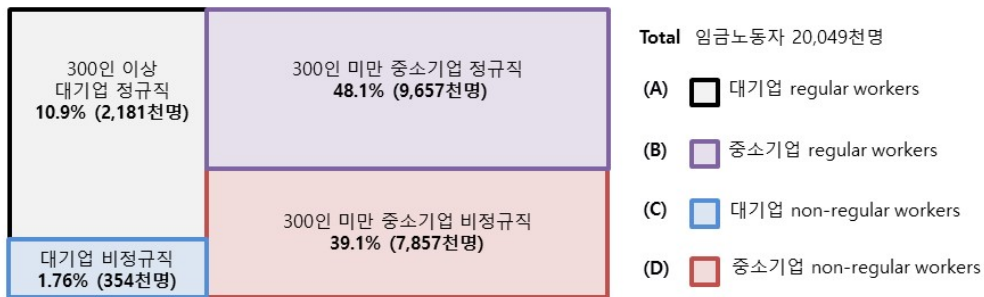
4-1 한국의 노동정책 변화 필요성

1. 급격히 변화하는 노동시장 흐름 – 산업, 기술발전

기존 표준화된 표준적 고용계약(standard employer contract)이나 고용관계(standard employer relationships)가 아닌, '비표준화된 계약'과 '고용' 진행 → 이중노동시장 변화 확대

2. 공공행정의 다양한 노동정책 모색 – 이중, 분절노동시장

다양한 공공행정 자원과 연계 하여 노동문제 개입 → 취약층(여성, 청년, 고령, 장애인, 이주)과 불안정 노동(돌봄, 프리랜서, 특수고용, 플랫폼 노동 등)의 노동정책 개입 필요성



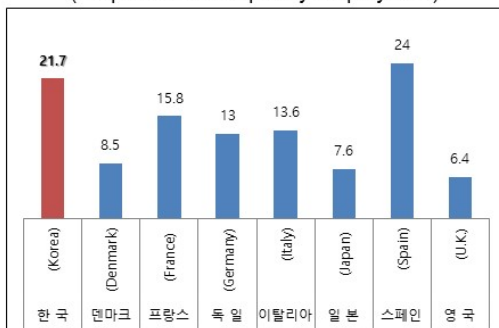
자료: 통계청 경제활동인구 부가조사 원자료(2018.8)

4-2 한국 노동상황 현실 – 고용불안

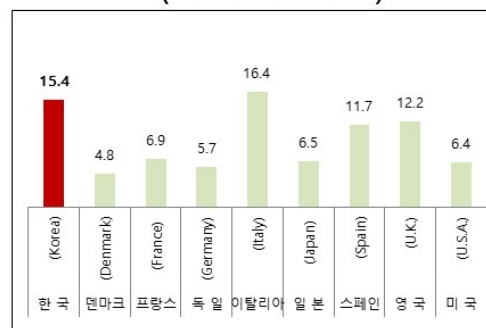
노동시장 불안정성 비정규직 비율 40.9%(820만명, 여성 450만명, KLSI)

- ✓ 10년 이상 장기 근속자 비율 22% → 1년 미만 단기근속자 30.9% (시간제 13.5%)
- ✓ 임시한기시기간제 비중(38.7%), 1인 독립자영자 15.4%
- ✓ 특수고용, 플랫폼 노동, 프리랜서 형태의 독립계약 & 자유직업 증가

임시직 취업자 비중(2015, ILO)
(Proportion of Temporary Employment)



취업자 1인 자영업비중(2015, ILO)
(Own account workers)



[참조] 한국 노동상황 현실 - 조각난 일터

16 / 34

초단시간 & 간접고용 비정규직 증가

- ✓ 초단시간 비정규직 증가(49만4천명, 2005년 18만 5천명 → 2017년 67만9천명)
- ✓ 기간제 비정규직 감소(80만명) 및 간접고용 23만8천명 증가 (용역 16만5천명 증가)

구분	2005년		2010년		2015년		2018년	
	규모	%	규모	%	규모	%	규모	%
간접고용	547	3.7	818	4.8	866	4.5	785	3.9
파견	117	0.8	210	1.2	210	1.1	189	0.9
용역	430	2.9	608	3.6	656	3.4	595	3.5
기간제	3,802	25.4	2,495	14.6	2,859	14.0	3,004	15.0



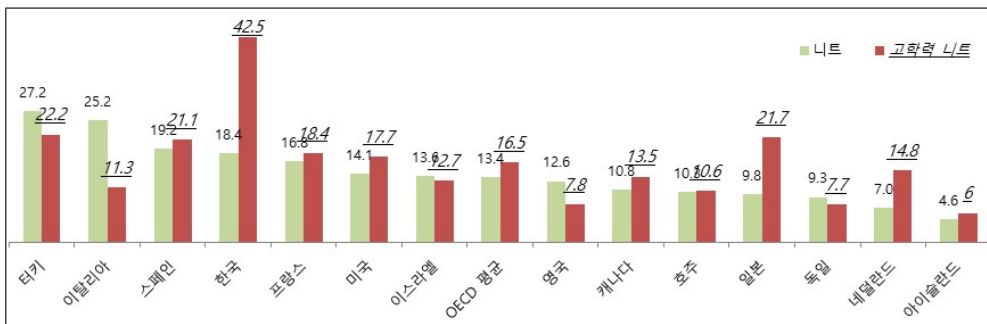
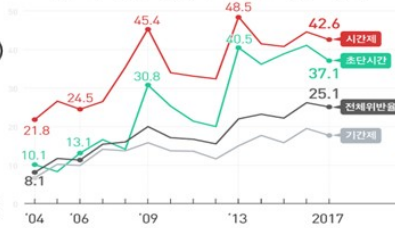
4-3 한국 노동상황 현실 - 청년니트

17 / 34

이행기 청년 노동시장 니트(NEET) 문제 심각

- ✓ 2017년 청년 실업을 9.9% → 니트 18.4%(OECD 평균 13.4%)
- ✓ 2015년 한국 고학력 니트 42.5%(OECD 평균 16.5%)
- ✓ 취준생, 자기모색, 장기실업, 초단시간 아르바이트 반복
→ 불안정 저임금 사회안전망 배제 프레카리아트화(Precariat)

[단시간 청년 및 최저임금 미만 비율]

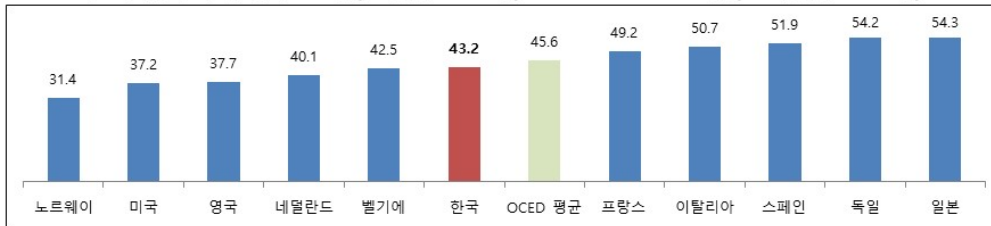


자료 : OECD 한눈에 보는 사회 2019 (Society at a Glance), 대졸 고학력 니트 OECD 2015(김유선, 2016)

4-3 한국 노동상황 현실 - 자동화와 일자리

기술발전과 노동시장 변화 **디지털 자동화**

✓ 노동시장 일자리 대체 비율 43.2% (고위험군 10.4%) → OECD 평균 45.6% (중대위험군 32.8%)



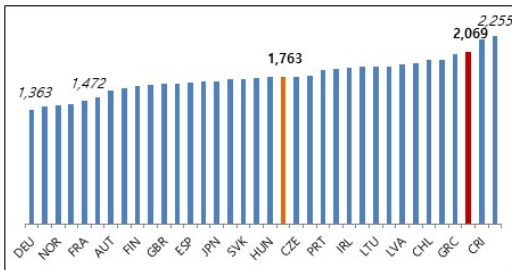
자료 : OECD 2019 고용전망(Employment Outlook, 2019)

✓ 노동시장 비정규직, 고령자 교육훈련&숙련형성 기제 미비 60%-76% 사각지대

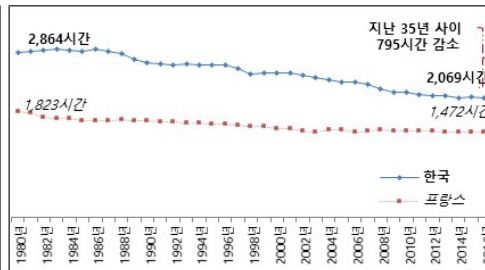
비정규직	일 때문에 시간이 없어	개인적으로 바빠서	너무 비싸서	고용주 지원 부족해서	합계
한국	53.94	6.70	13.54	2.04	76.26
OECD	27.33	11.44	20.37	8.39	67.53
고령자	일 때문에 시간이 없어	개인적으로 바빠서	너무 비싸서	고용주 지원 부족해서	합계
한국	33.97	11.58	12.01	2.38	59.94
OECD	18.80	15.60	13.06	3.87	51.38

4-4 한국 노동상황 현실 - 장시간 노동

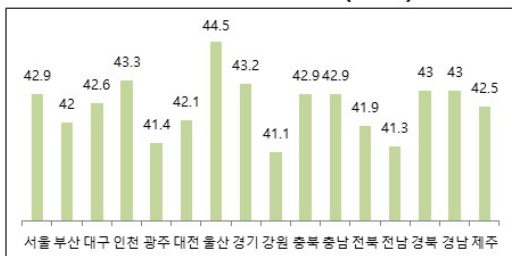
OECD 주요 국가 연간 노동시간(2016)



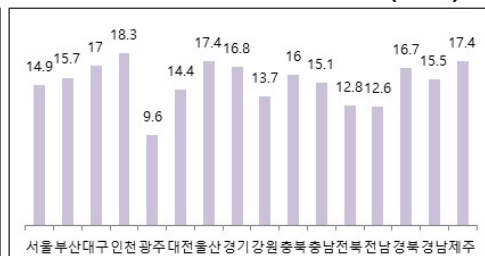
프랑스, 한국 노동시간 추이(1980-2016)



한국 지역별 1주 노동시간(2016)



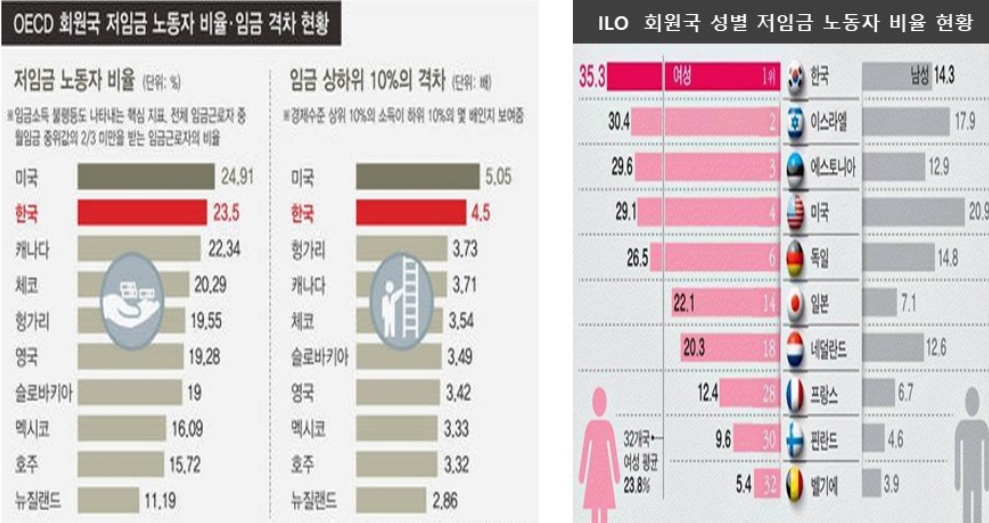
한국 지역별 1주 52시간 초과 비율(2016)



[참조] 한국 노동상황 현실 - 저임금 노동

20 / 34

✓ 정규직 '100'일 경우 → 비정규직 임금 '49.1' 수준

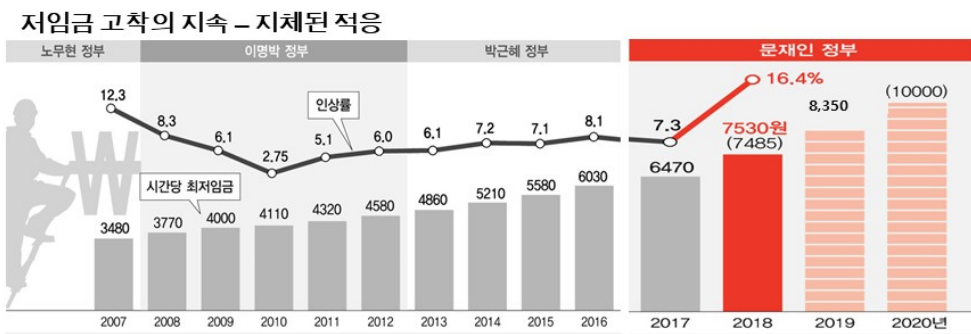


국제노동기구(ILO)

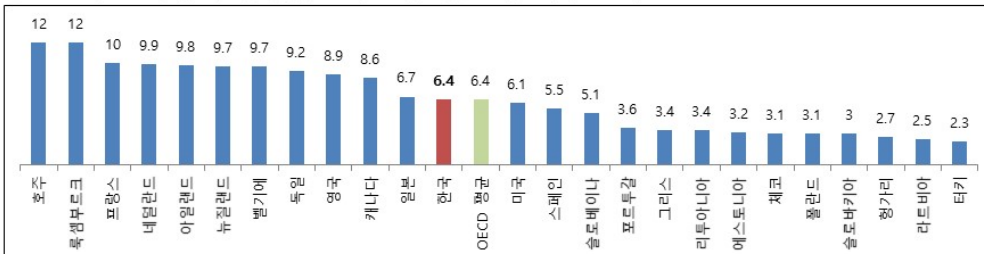
최저임금이 빈곤을 극복하고 모든 노동자와 그 가족의 요구를 충족시키는데 기여해야 한다.

4-5 OECD 주요 국가 최저임금 현황(2019)

21 / 34



OECD 주요 국가 최저임금(2019, 단위: 유로화, 환율 기준)



자료 : WSI(2019) Minimum Wage Report (2019.5.4, 김유선, 2019.5.5)

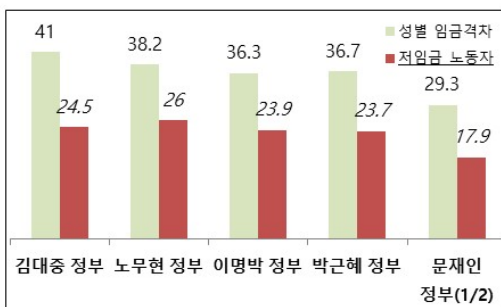
4-6 한국 노동상황 현실 - 저임금, 젠더 불평등

1. 여성과 남성 임금격차 감소 추세

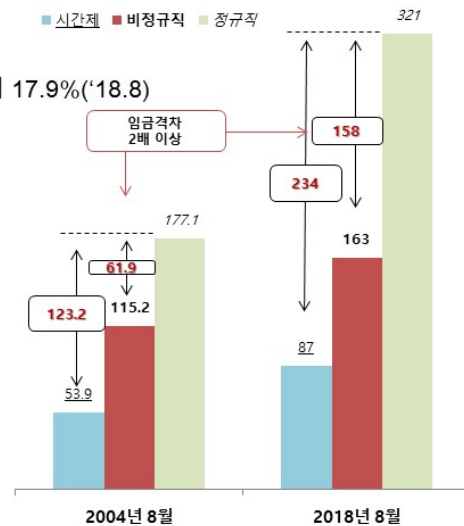
- ✓ 김대중 정부 41.0%, 노무현 정부 38.2% → 현재 29.3%('18.8)
- ✓ 이명박 정부 36.3%, 박근혜 정부 36.7%

2. 저임금 노동자 비율 감소 추세

- ✓ 김대중 정부 24.5%, 노무현 정부 26.0% → 현재 17.9%('18.8)
- ✓ 이명박 정부 23.9%, 박근혜 정부 23.7%

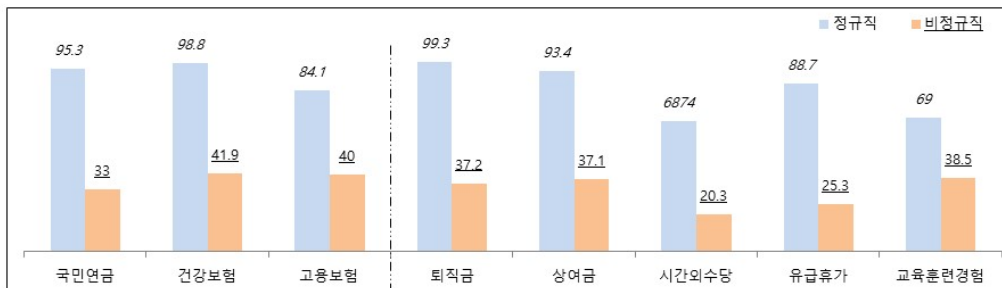


자료: 통계청 경제활동인구 부가조사 각 시기별(2018.8)

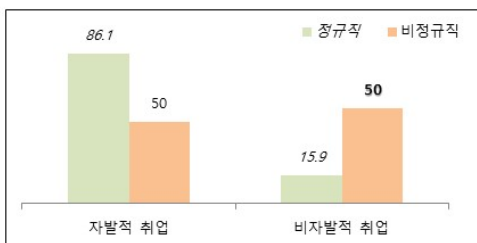


4-7 한국 노동상황 현실 - 낮은 사회안전망

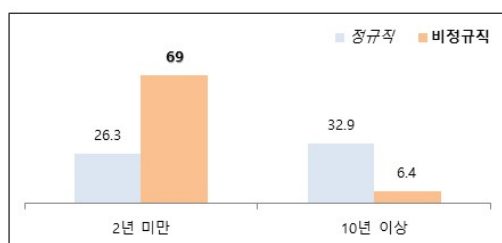
1. 비정규직 '사회보험' 적용율 38% '유급휴가' 25%, '교육훈련' 38%



2. 비정규직 '비자발적 취업' 53%



2년 미만 근속 69% (평균 2.4년 → 정규 8.6년)



자료: 통계청 경제활동인구 부가조사 원자료(김유선, 2018.8)

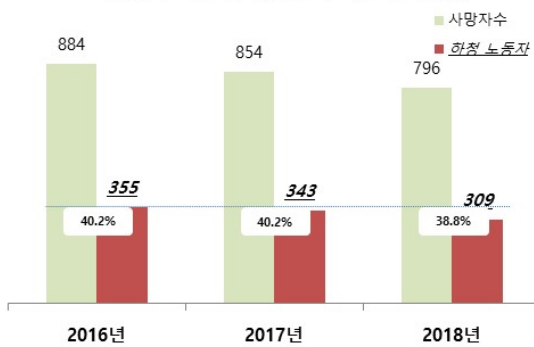
4-8 한국 노동상황 현실 - 위험의 외주화

24/34

산업안전 **위험의 외주화**, 과로사 문제 심각

- ✓ OECD 산재 사망률 1위(사고사망만인을 0.51) → 2010년 이후 연평균 2,366명 사망 발생
- ✓ 300인 이상 대기업 산재 사망자 40% 하청 노동자 → 자본의 이윤 편익(안전관리소홀)
- ✓ 업무상 질병 산재 절반 수준 → 과로성 '뇌심혈관 질환' 10명 중 3명(장시간노동, 스트레스 등)

300인 이상 대기업산재 사망자 수(명)



자료: 고용노동부 (한국위 이용득 의원실)

업무상 질병 산재 승인율 추이(%)

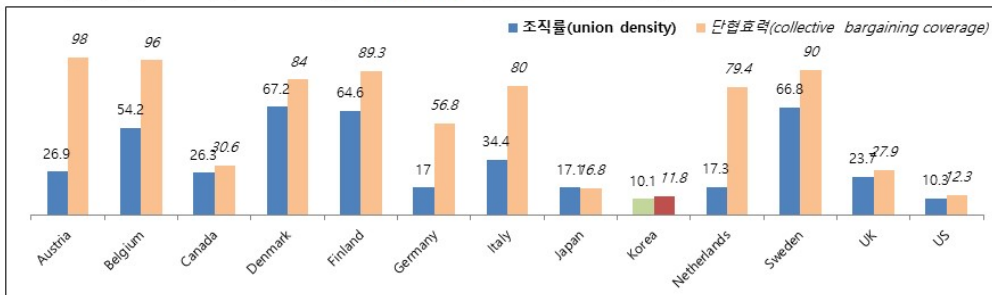
	2015년	2016년	2017년
합계	44.9	44.1	52.9
근골격계질환	54.1	54.0	61.5
직업성 압	48.9	58.8	62.7
정신질환	30.7	41.4	55.9
뇌심혈관질환	23.5	22.0	32.9
기타	38.5	36.8	43.6

자료: 한국보건사회연구원, 고용노동부

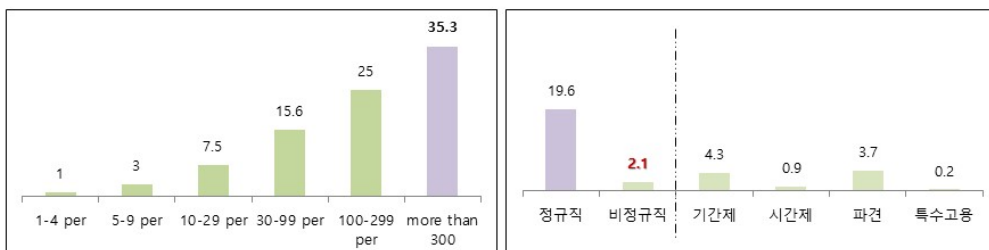
4-9 한국 노동상황 현실 - 미흡한 이해대변(voice)

25/34

1. 노동자 목소리&발언 '조직률' **10.1%** (* 2018년 8월 12.5%)



2. 한국 대규모 사업장 '조직률' **35.3%** 비정규직 '조직률' **2.1%**



5-1 한국 노동정책 주요 영역 - 현 정부 국정과제

26/34

문재인 정부 5년 100대 국정과제 - 노동 관련 정책

노동존중 사회실현(63번)	차별 없는 일터 실현(64번)	타 부처 연관 노동정책
<ul style="list-style-type: none"> ✓ 노동존중 사회 ✓ 노동기본권 신장 ✓ ILO 핵심협약 비준 ✓ 근로자이해대변확충 ✓ 체불임금 및 부당해고, 직장 괴롭힘 ✓ 청년일자리 기본권 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 비정규직 감축 위한 로드맵 ✓ 차별 없는 좋은 일자리 ✓ 원청 공동사용자 책임 ✓ 임금격차 해소 ✓ 산업안전보건체계 혁신 * 감정노동자 보호, 특수고용 산재 적용 등 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 국민의 눈높이에 맞는 좋은 일자리 창출 (16번) ✓ 사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 창출 (17번) ✓ 대기업과 중소기업 임금격차 축소 등 통한 중소기업 인력난 해소 (41번) ✓ 다양한 가족의 안정적인 삶 지원 및 사회적 차별 해소 (65번) ✓ 실질적 성평등 사회 실현 (66번) ✓ 휴식이 있는 삶을 위한 일·생활 균형의 실현 (71번)

5-2 한국 노동정책의 평가와 진단 - 국정과제

27/34

문재인 정부 5년 100대 국정과제 - 노동정책 이행 평가

국정과제	정책 주요 내용	평가	평가진단 근거, 특이사항
노동존중 사회실현	ILO 핵심협약 비준 (87호, 98호)	×	정부&국회 의지 미약, 경사노위 미합의
	노동기본권 제도개선	○	저성과자 해고, 성과연봉제 폐지
	노사정 대화 노동존중 기본계획('18)	×	노사정 대화 노동존중 기본계획('18)
	권리보호, 권리구제 강화	△	체불청산제도 개편(상습자 문제 미개선)
	이해대변강화, 중소기업 권익보호	×	경영참가제, 취약 노동자 권리 개선 미흡
청년일자리 기본권 강화	△	노동교육 미흡, 직장내 괴롭힘 법안 통과	
차별 없는 일터실현	비정규직감축 로드맵	△	사용사유 미도입, 공공부문 정규직화 성과
	차별 없는 좋은 일자리	×	차별시정제, 1년 미만 퇴직금제 미시행
	원청 공동사용자 책임	△	산안법 도급인 안전보호조치(노사관계×)
	임금 격차 해소	△	최저임금 1만원 실현, 일자리안정자금 등
	산업안전보건체계 혁신	△	산안법 개편(보호대상&중지권 소극화)
감정노동자 보호, 특고 산재 적용	○	감정노동법안 시행('18.10), 특고 일부적용	

- 고용보장/보호 : 청년구직활동지원금(월 50만원/6개월/8만명), 사회서비스원 광역 4곳 시범 시행, 실업부조 2020 시행
- 일과 삶 균형 : 52시간 상한제('18.7.1) 시행 이후 포괄임금제 미시행, 탄력근로제 도입 논의 등 일과 삶의 균형 후퇴

5-3 한국 노동정책의 새로운 모색 - 제도화 과제

28/34

1. 한국정부 노동정책 새로운 모색 기준들

- ① 국제규약, 헌법, 법령의 노동인권 기준 → 세계인권선언, ILO, 대한민국 헌법(32조, 33조, 34조)
- ② 노동기본권 및 사회적보호 및 향상 → ILO의 <좋은 일자라>, <더 나은 일의 미래> 의제 검토
- ③ 보편적 노동문제 → 취약집단(vulnerable workers) 고용 개선(저임금, 고용불안, 안전망 배제 집단)
- ④ 노사정 이해당사자 참여 통한 노동정책 제도화 향상 → 중앙&지방 협력방안 모색 필요

2. 주요 국가의 노동기준 권한과 한국 노동기준

	USA / EU		South Korea	
	labor laws	labor standards	labor laws	labor standards
중앙 Central government's administration	yes	yes	yes	yes
지방 Local governments administration	yes	yes	no	no

➢ 국제노동기구 (ILO) '사회적 대화 social dialogues' 정의

사회경제 정책에 관해 노사정 3자(노동자, 사용자, 정부) 혹은 노사 대표가 참여하는 모든 형태의 교섭, 자문, 정보교환

5-4 한국 노동정책의 새로운 모색 - 노동존중 사회

29/34

노동정책 과제 '다차원적 노동정책과 사회적 대화 모색'

- ✓ 시혜와 배려, 보호의 관점에서, 주체와 평등 그리고 권리의 관점
- ✓ 파편화(fragmentation)되고 배타적(exclusive) 노동정책이 아니라,

포괄적(comprehensive)이고 역동적(dynamic) 노동정책 형성 지향 → 2020 노동체제?

1. 사회적 대화(social dialogues)

- ✓ 양대노총 등 노동단체와의 사회적 대화
- ✓ 다양한 시민사회단체와 의견 교환소통

3. 노사관계 법제도 개선

- ✓ ILO 핵심협약과 노동기본권 향상, 강화
- ✓ 구속력 있는 차별 없는 좋은 일터 실현

2. 노사정 협약(tripartite agreement)

- ✓ 전국, 산업, 지역, 의제별 중층적 교섭 모색
- ✓ 취약노동 문제의 사회적 협약과 보호 강화

4. '노동존중' 사회 모델 수립

- ✓ 노동의 인간화, 안전하고 건강한 일터
- ✓ 노조 조직률과 단체협약효력확장 모색

[참조] 국제기구 주요 논의 - **괜찮은 일자리(decent work)**

1. 좋은 일자리 화두

전세계적으로 지구화(Globalization), 디지털(4차)혁명 및 서비스경제화 그리고 신자유주의 등에 따라 노동시장 유연화 통해 불안정 고용(Precarious Employment) 급증 → 불안정 노동계급(Precariat)의 생활 위기와 사회적 분노/저항/갈등 확산 → 일자리 양 못지 않게, 일자리 질 강조 **“더 많은, 더 좋은 일자리(more and better jobs)”** 정책기조

2. 국제기구의 좋은 일자리 논의

- ◆ **ILO**: 1999년 「모든 사람들이 자유, 평등, 안전, 인권이라는 보편적 조건하에서 생산적인 활동을 수행할 수 있는 기회」 촉진 위해 「괜찮은 일자리(Decent Job)」의 정책개념 정립 & 측정지표 제시
 - ✓ 11개 범주의 29개 지표: 고용기회, 금지노동(예: 아동노동), 적정소득, 적정 노동시간, 고용안전, 일-가정양립, 고용평등, 작업환경 안전, 사회보장, 사회적 대화.
- ◆ **EU**: 2001년 지식기반경제로의 이행을 위해 「고용의 질(Quality in Work, QiW)」의 10대 기준 공표
 - ✓ QiW의 10대 기준: 일자리이동 기회, 숙련개발, 양성평등, 작업장 보건/안전, 고용 유연안정성, 노동시장 접근가능성, 일-생활균형, 노동자참여 및 사회적 대화, 다양성과 형평성(차별금지), 업무성과
 - ✓ 일자리 유형화: 미래성 없는 일자리(dead-end job), 저임금-저생산성 일자리, 합리적 수준의 일자리, 좋은 일자리
- ◆ **OECD**: 2003년 저임금, 직무스트레스 및 산재사고, 고용불안 등에서 벗어난 「괜찮은 일자리(decent job)」의 판별기준 제시

5-5 한국 노동정책의 새로운 모색 - **좋은 일자리**

10개 지표	국제노동기구(ILO)	유럽연합(EU)	한국(Korea)
고용 기회	고용기회 (철폐되어야 할 노동)	본질적인 일자리 질 노동시장 접근 가능성과 통합	공공과 민간 좋은 일자리 창출 모색
고용 안정성	일자리 안정성	유연성과 안정성	고용안정성 → 상시지속 업무 비정규직 정규직화
능력 개발	없음	숙련, 평생교육, 경력개발	교육훈련개발 → 비정규 유급 교육훈련, 디지털화&숙련형성
소득 불평등	적절한 소득과 생산적 노동	직접적 비교지표 無 → 업무성과, 노동생산성 지표	최저임금 현실화 → 체불임금 해결, 생활임금 민간 확대 강화
노동 조건	노동 시간	적절한 노동시간	적정 노동시간 → 장시간 노동 감축과 초단시간 보호
	작업 환경	안전한 작업환경	작업장 안전과 보건 → 노동안전(건강영향평가, 감정노동, 괴롭힘)
고용평등	고용상의 공정성 처우	양성평등 다양성과 비차별	평등대우 원칙 확대 → 차별철폐, 성평등 노동
일과 가정 양립	일과 가정의 양립	작업조직 및 일과 생활 균형	일과 삶의 균형(WLB) → 노동 친화적 일터 실현
참여 발언	사회적 대화와 작업장 노사관계	사회적 대화와 노동자 참여	사회적 대화와 이해대변 강화 → 일터 이해대변 및 단협 확대 강화
사회 보장	사회보장	-	취약집단 사회보장 → 고용보험 및 실업부조 확대

[참조] 주요 광역 지방정부 생활임금 '단순 금액 추이: 2015-2019

구분	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
평균	6,917	7,248	7,726	8,777	9,623
서울	6,687	7,145	8,197	9,211	1,0148
부산	-	-	-	8,446	9,894
인천	-	-	6,880	8,600	9,600
광주	7,254	7,839	8,410	8,840	10,090
대전	-	7,055	7,630	9,036	9,600
세종	-	7,170	7,540	7,920	8,530
경기	6,810	7,030	7,910	8,900	10,000
강원	-	-	7,539	8,568	9,011
충남	-	-	7,764	8,935	9,700
전북	-	-	7,700	8,600	9,200
전남	-	7,248	7,688	9,370	10,000
제주	-	-	8,420	8,900	9,700

5-6 한국 노동정책의 새로운 모색 - 일의 미래

한국 노동정책 다양한 모색 검토

개인역량 강화 투자 확대	평생학습 보장	고용보험 확대 개편 → 유급휴가 제공 통한 교육훈련 확대
	일의 미래로 전환 지원	사회보험 확대, 청년보장제 도입 → 자기활동계좌제, 사회자산
	성평등 증진	육아돌봄 강화, 성별임금공시제, AA조치 강화, 디지털 격차 해소
	보편적 사회보호 제공	실업부조, 사회보호 확대 → 정부지원 사회보장, 질병수당
일 관련 제도 투자 확대와 노동권 보호	보편적 노동권 보장	노동기본권, 적정임금(최저&생활), 장시간노동 제한, 노동안전
	노동시간 자율성 확대	장시간해소(48시간, 주4일제), 호출 및 초단시간 보호, 유급휴가
	노사단체 대표성 보장	노동자 경영참여(노동이사제), 노사관계 및 사회적 대화 개선
	기술 활용 통한 양질의 일자리 증진	플랫폼노동 권리보호, 디지털 건강, 사회 협약규제(중재기구)
지속 가능한 관심은 일자리 촉진 위한 경제 투자 확대	양질 일자리 투자 증진	디지털 격차 축소(숙련형성), 돌봄 전달체계 재구조화(민간위탁)
	기업의 장기 투자 장려	주주 대표성 강화, 국민연금 역할 강화 및 조세 형평성 강화
	경제사회발전 보호지표 개발	분배 및 재분배 형평성, 환경파괴 등 외부효과 측정 지표 개발



Thanks for your attention

E-mail : sadae1999@hanmail.net
<http://klsi.org>

토론1

#. 별첨 자료 참고

이수진 | 한국노총 의료노련 위원장

#. 별첨 자료 참고.

토론2

ILO 핵심협약 비준과 사회적 대화 제고

강규혁 | 민조노총 서비스연맹 위원장

국제노동기구에는 189개의 협약이 있는데, 이 중 가장 중한 부분은 핵심(기본)협약이다. 핵심협약은 정부의 개입이나 간섭 없이 노사가 자치적으로 문제를 해결할 수 있도록 하는 제도적 보장 장치를 제공한다. 결사의 자유에 관한 핵심협약의 요체는 정부의 어떠한 형태나 내용의 개입과 간섭도 배제하는 데 있다.

핵심협약은 '결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약', '단결권 및 단체교섭 원칙에 대한 협약', '차별금지', '강제노동 금지 의무' 등으로 이루어졌는데, '결사의 자유'가 핵심협약 중에서도 맨 먼저 열거된 것은, 그것이 다른 세 가지 원칙을 실현하기 위한 가장 중요한 토대가 되기 때문이다. '결사의 자유' 관련 협약은 시민적 자유와 직접적인 관련성을 가지고 있고, 강제노동금지, 아동노동금지, 고용차별금지는 상호 연관되어 있어 하나가 결여되면 다른 권리도 보장받지 못하는 관계에 있다. 따라서 결사의 자유 관련되는 제87호 협약과 제98호 협약은 핵심협약 중에서도 기본이 되는 협약이라고 볼 수 있다.

부끄럽게도 GDP 규모 세계 11위인 우리나라는 아직까지 '결사의 자유'와 '강제노동금지' 협약을 비준하지 못하고 있다.

[표 1] ILO 핵심협약 및 한국의 비준 여부

분야	협약명	비준국	한국 비준
결사의 자유	제87호 결사의 자유와 단결권의 보장 협약	154	×
	제98호 단결권과 단체교섭권 협약	165	×
강제노동금지	제29호 강제노동금지	178	×
	제105호 강제노동철폐 협약	175	×
차별금지	제100호 남녀 동등보수 협약	173	○
	제111호 차별(고용과 직업)금지 협약	175	○
아동노동금지	제138호 최저연령 협약	170	○
	제182호 가혹한 형태의 아동노동 협약	181	○

자료 : 한국노동연구원(2017).

국제노총(ICTU)은 한국의 노동 상황을 전 세계에서 최악의 국가 중 하나로 평가한다. 민사상의 분쟁에 불과한 노동분규 현장에 경찰력 투입이나 조합원 체포가 빈번하게 이루어지기 때문이다. 폭력이 수반되지 않는 노조활동

을, 즉 근로계약에 따른 노무를 집단적으로 거부하여 근로계약을 불이행했다는 이유만으로 5년 이하의 징역에 처하는 법체계는 사회질서유지라는 19세기 노동관에 기초한 전근대적 국가에서나 존재하고 있다. 결사의 자유 위원회는 한국에 대해 수차례에 걸쳐 명시적으로 결사의 자유를 가로막는 법의 '폐지' 또는 '개정'을 강력하게 권고해 왔다.

국제노총은 노동권 위반 정도를 6단계로 구분하고 있는데, 우리나라는 최악의 단계인 5단계(아무런 권리보장이 없는 유형)에 해당하는 국가로 분류되고 있다. 노동조건에 관한 노사간의 입장의 대립 → 평화적인 파업 → 체포 → 업무방해죄 유죄판결 → 징역으로 이어지는 과정은 결사의 자유가 강제노동금지와 직접적으로 연계되어 있다는 것을 보여주고 있다.

‘결사의 자유’와 ‘강제노동’에 관한 핵심협약의 비준은 이러한 악순환을 끊고 정치적 민주주의를 노동현장까지 파급시켜, 노동의 인권을 보장하는데 필수적이다.

그러나 한국 문재인 정부는 'ILO 핵심협약 비준에 비준 전 법 개정', '법 개정을 위한 사회적 합의', '사회적 합의를 위한 기본권 양보' 등을 주장하며 스스로 손발을 묶었다. ILO 핵심협약은 결코 무엇을 양보하면서 맞바꿀 수 있는 것이 아니다. 정부는 조건없이 우선적으로 '결사의 자유' 관련한 아래 내용들을 개선해야 한다.

1. 노조 설립·가입과 관련한 문제점을 해소해야 한다. 공무원·교원을 포함한 해고자·실업자·특수형태근로종사자 등 노조 가입이나 설립이 금지되고 있는 부분에 대한 단결권 침해 상태를 해소하여야 한다.
2. 공무원, 교원의 노조가입 범위에 관한 현재의 제한을 국제노동기준에 부합하도록 공무원노조법, 교원노조법 조항을 개정해야 한다.
3. 종업원이 아닌 자에 대해 임원자격을 부정하고 있는 노조법 제23조 제1항을 개정해야 한다.
4. 행정관청에 의한 자의적 운용이 가능한 노동조합 설립신고제도와 노조 아님 통보제도를 개정해야 한다.
5. 노조전임자제도, 근로시간면제제도에 대한 전면개정이 필요하다.

모든 인간이 일터에서 인간으로서 가장 기본적인 권리와 존엄을 지키기 위해서는 스스로 조직화하고, 그 힘으로 스스로 권리를 지킬 권리를 갖는다는 것이 지난 100년간 국제사회가 확립하고 인정해온 원칙이다.

정부가 결사의 자유 원칙을 법·제도·관행에서 보장하고 실현하며 촉진할 의무를 부정할 수 있는 방법은 없다. 정부가 1991년 ILO에 가입하며 수락한 헌장과 필라델피아 선언이 이를 명시하고 있다. <일터에서 기본 원칙과 권리에 관한 선언>은 한국 정부도 참석한 1998년 ILO 총회에서 채택했다. 이 선언문은 결사의 자유를 협약 비준 여부와 상관없이 모든 회원국이 실천해야 할 의무가 있는 원칙으로 규정하고 있다.

한 달이 남지 않은, 이번 ILO 총회는 각국 노사정 대표가 모여 앞으로 100년을 내다보며 노동의 미래를 설계하는 자리이다.

이번 총회에서는 단결권, 단체교섭권, 파업권을 아우르는 노동기본권은 물론이고 노동안전보건에 대한 권리, 인간다운 삶을 보장하는 적정 생활 임금, 최대 노동시간 제한, 사회보장 최저선 등을 전 세계 모든 노동자가 누려야 할 최저선이 논의된다. 특수고용노동자를 포함한 모든 노동자가 고용형태에 상관없이 이러한 권리를 누릴 수 있어야 하고, 다단계 하청을 이용해 권리보장 책임을 회피하려는 기업들의 사용자 책임을 재차 확인하는 장이 될 것이다.

현대 국가 대부분은 100년 전부터 결사의 자유를 일터의 민주주의 기본 원칙으로 확인해왔다. 이를 실현하겠다는 약속인 결사의 자유 협약 비준서조차 내밀지 못한다면, ILO 총회에 참가하는 것이 부끄럽게 될 것이다.

현재 ILO긴급공동행동은 ▲결사의 자유에 관한 핵심 협약을 조건 없이 즉각 비준할 것 ▲이를 위해 정부가 앞장서서 협약 비준을 국무회의에서 의결하고 비준동의안을 국회에 제출할 것 ▲비준의 중요성과 시급성을 적극적으로 알리고 동의를 형성할 것을 촉구하고 있다.

오늘 토론회에서 ILO 100주년을 기념하고 기존 정부에 비해 문재인 정부의 업적을 평가하는 것도 필요하겠지만, 지금은 정부의 결단을 촉구하는 것이

더 중요하다. 비정상적인 정권인 이명박, 박근혜 시절과 비교해서 몇 가지 조항이 상대적으로 나아졌다는 식의 평가는 큰 의미가 없다. 노동정책에 대한 평가는 문재인 대통령의 공약에 기초해야 한다. 특히 문재인 정부 1년차에 비해 2년차에 들어와 노동정책이 급속히 후퇴하고 있는 추세를 지적하는 것이 중요하다.

경사노위 등 사회적 대화의 후퇴도 우려스럽다.

ILO는 '사회·경제 정책에 관하여 정부·사용자·노동자 대표가 참여하는 모든 형태의 교섭·자문·정보 교환'을 사회적 대화로 정의하고 있다. Karen Curtis(카렌 쿠르티스, 결사의 자유국 국장)에 의하면, 의미 있는 사회적 대화는 결사의 자유와 단체교섭에 대한 확고한 존중위에서만 이루어질 수 있다.

현재 한국에서 사회적 대화가 성사되지 못하고 있는 것은, 민주노총의 미숙함도 있지만, 중요 고비 때마다 터져 나온, 최저임금 산입범위 개악, 탄력근로 개악, 노동정책 후퇴 등이 참여 결정에 악 영향을 미쳤다.

이제는 제도화된 경사노위 참여 문제를 넘어, 좀 더 큰 전망 속에서 사회적 대화의 성공 조건과 가능성을 타진해야 한다. 다수결로 뭔가를 결정하고 핵심 이슈를 해결하려는 근시안적 접근을 넘어서야 한다. 노사정이 주요 이슈에 대한 자기 입장을 충분히 제시하고 이를 이해하고 논의하는 것 자체가 소중하며, 정보들을 투명하게 공유하는 것 자체가 상호존중이다. 이러한 토대가 쌓이면서 합의수준도 높아질 것이다. 지금은 상호불신, 정보 차단, 소통부재 등을 극복하는 것부터 시작해야 한다.

사회적 대화에 대한 입장은, 2019 한국노동사회포럼에서 발표된 조대엽 고려대 노동대학원장의 기조연설 일부를 인용하는 것으로 대체한다.

“문재인 정부는 성과에 집착하기보다 협력의 벽돌을 한 장씩 착실

히 상하는 것이 중요하다. 어쩌면 다음 정부, 나아가 대한민국 백 년의 미래를 담는 협력의 그릇, 대화의 그릇, 합의의 그릇을 만드는 일, 그래서 공화적 협력의 그릇을 만드는 일 자체가 문재인 정부의 성과일 수 있다. 사회적 대화와 공화적 협력의 공간은 불안하지만, 그 공간을 더 튼튼하게 만드는 것이 절실한 시대적 과제이다. 새 그릇은 조급함으로 만들어지지 않는다. 가치협력시대를 여는 문명사적 전환기에, 대한민국 백년의 시민이 열어야 할 노동의 미래, 공화적 협력의 미래가 여기에 결부되어 있다. 새 질서는 더디 가도 함께 가는 질서여야 한다.”

토론3

진정으로 인간적인 노동체제

이정희 | 한국노동연구원 연구위원

1. 진정으로 인간적인 노동체제⁸⁵⁾

○ ILO 헌장(베르사이유 강화조약 제13편, 1919년)

- “세계의 항구적 평화는 사회정의에 기초함으로써만 확립될 수 있다는 점, 수많은 사람들에게 불의와 고난과 궁핍을 초래하는 근로조건이 존재하며, 이는 세계의 평화와 화합을 위협에 빠뜨리게 하는 불안을 야기한다는 점, 따라서 그러한 근로조건을 개선하는 것이 시급하다는 점, [...] 일부의 나라들이 진정으로 인간적인 노동체제를 채택하지 않는 것은 다른 나라들이 근로자들의 지위를 개선하려는 노력을 방해한다는 점을 고려하여, 계약당사국들은 정의와 인도주의 및 세계의 항구적 평화를 보장하고자 하는 염원을 담아 다음과 같이 합의한다. [...] 전문에 규정된 목표를 달성하기 위하여 상설 기구를 설립한다.”

○ 국제노동기구의 목적에 관한 선언(필라델피아 선언, 1944년)⁸⁶⁾

- 인간의 양가적 존엄성 원칙 천명: “모든 인간은 인종, 신앙, 성별과 상관없이 자유와 존엄과 경제적 안정 속에서 그리고 평등한 기회로써 자신의 물질적 진보와 정신적 발전을 추구할 권리를 갖는다.” (II, a)
- 자유와 복지의 결합:
 - ① 노동존중: “노동은 상품이 아니다” (I, a),
 - ② 집단적 자유의 승인: “표현의 자유와 결사의 자유는 부단한 진보의 필수불가결한 조건이다” (I, b),
 - ③ 연대 사상: “일부의 빈곤은 전체의 번영을 위태롭게 한다” (I, c),
 - ④ 사회적 민주주의 원칙: “결핍과의 투쟁은 각국에서 불굴의 의지로, 그리고 노동자 대표와 사용자 대표가 정부 대표와 동등한 지위에서 공동선의 증진을 위한 자유로운 토론과 민주적인 결정에 함께 참여하는 지속적이고도 협조적인 국제적 노력에 의하여 수행되어야 한다” (I, d)

85) Alan Supiot의 글 주로 참조하였다. Supiot(2015), 『숫자에 의한 협치』 제12장 및 제13장, 박제성 옮김. 노동법연구 제40호(‘진정으로 인간적인 노동체제’), Supiot et al.,(1999) 『고용을 넘어(Beyond Employment)』, Supiot(2000) 『필라델피아 정신(L’ esprit de Philadelphie: la justice sociale face au marché total)』

86) 박제성(2011) 「복지 담론의 재구성을 위한 시론」(장지연 외, 『노동시장 구조와 사회보장체계의 정합성』 중, 한국노동연구원, 2011)

- 사회정의가 목적, 경제는 수단임을 천명: II, a를 가능하게 할 조건의 실현은 “모든 국내 및 국제 정책의 핵심적인 목적” (II, b)이 되어야 하며, “경제 금융 영역에서 취해지는 모든 프로그램과 조치들은 이러한 관점에서 평가되어야 하며, 이 근본 목적을 달성하는 데 방해가 아니라 도움이 되는지의 여부에 따라서만 채택되어야 한다” (II, c).

○ 일차대전이 노동의 역사에 미친 영향

- 인적 자원의 산업적 관리. 테일러의 과학적 조직 원리: 구상과 실행의 분리, 사고의 거부, 노동의 비인간화 양식의 가장 높은 수준
- ‘진정으로 인간적인 노동체제’ 정초의 요청: 노동 그 자체가 진정으로 인간적인 것이 되어야. 노동하는 자가 자기의 일부를 그 노동 속에 투여할 수 있는 노동
- 이 둘은 양립가능한가?

○ 인간적인 노동체제 vs. 인간적인 노동조건: 베르사이유 조약

- 불어본 ‘진정으로 인간적인 노동체제(régime de travail réellement humain)
- 영어본 ‘인간적인 노동조건(humane conditions of labour)
- 인간성의 요구: 노동 그 자체 vs. 노동의 이행조건(임노동의 교환조건. 단지 노동의 가격, 노동의 기간, 노동의 무해성, 단결의 자유, 직업훈련만 언급)

○ 포드주의 타협: 복지자본주의 모델

- 사회정의 범위가 세 가지 영역으로 축소되었음.
 - ① 임노동 교환의 양적 조건들(임금, 근로시간, 복지 및 부가급여)
 - ② 근로자의 신체적 안전
 - ③ 집단적 자유(단결의 자유 및 단체교섭),
- 노동의 질적 차원에 대한 논의 후퇴한 채 노동시간과 그 과실 분배에 대한 논쟁만
- 현대 노동법의 기본 개념들은 사회정의의 범위를 제한하는 것으로부터 유래

○ 노동법의 기여

- 노동을 사고 팔 수 있는 ‘노동력’ 으로 은유하여 상품화한 것
- 이 상품화가 초래하는 신체적, 경제적 결과들로부터 근로자의 인격을 보호하는 임노동의 지위를 모든 근로계약 속에 편입시키는 것
- “정의가 기술의 뒤로 물러나는 현상 [...] 이제 사회법의 목적은 정의로운 분업을 확립하고 각자에게 ‘진정으로 인간적인 노동’ 의 경험을 보장하는 것이 아니라, 다수를 위하여 불가피하다고 여겨지는 노동의 소외를 보상하는 것이 된다.” 87)

○ 노동법의 해체

- 기술적 이유: 디지털 혁명, 이것이 수반하는 상상력의 변화
- 정치적 이유: 일국적 차원에서 확립한 타협의 기초 붕괴

○ 고용을 넘어

- “수량적 교환관계에서 인적인 충성관계로”
- 새로운 총동원의 시대. 노동의 조직 재구성
- 숫자에 의한 협치(governance by numbers). 지배자의 의사를 숫자의 목표로 대체. 프로그램에 의하여 설정된 목표를 실현하기 위하여 외부에서 도달되는 신호들에 반응할 것을 요구함

○ 노동법의 재정초 필요성

- 임금노동만이 아니라 모든 형태의 노동을 고려해야: 부아소나 보고서 (1995년)

2. 물질적 분배에서 권력의 1분배로

○ 포드주의 타협의 해체와 노동조합

- “이처럼 사회법을 체계적으로 해체하려는 시도에 맞서서 노동조합이 취한 대응책은 보통 현 상태의 방어였다. 그러한 방어적 태도는 조합원 수의 감소와 대중실업 및 자본과 상품의 자유로운 유통이라는 맥

87) Supiot, 2015: 403

락에서 기업들이 가진 힘의 지위에 의하여 설명된다. 그러한 태도는 노동조합으로 하여금 실업과 빈곤의 증대에 가장 덜 노출되어 있는 자신들의 보루 속으로, 특히 공공부문 및 민간부문의 정규직들 속으로 옹크리게 만든다. 그렇게 해서 노동조합은 청년들을 위시해서 불안정한 근로자들과 단절하고, 노동시장의 이중화 또는 사회적 양극화라고 부르는 것, 즉 포드주의적 타협의 위기를 심화시키는 과정에 동참한다.” 88)

○ 한국 노동조합의 현실과 과제

- 구체제와 신체제의 공존
- 이중적 폐쇄구조: 공간적으로 기업 내부, 이념적으로 실리주의
- 저성장 체제 고착화, 노동자 이해 실현의 물적 토대 약화
- 노조 활동 중심을 초기업 단위로, 단체교섭을 넘어 경영참가와 사회적 대화로, 노조 활동에서 사회운동으로!!
- “경제적 성취를 넘어 권력의 공유로”

3. 임금 분배를 넘어 시간의 분배로,

○ 영시간 계약(zero-hour contracts)의 시대

- 근로자가 사용자의 처분에 따르는 상태에 있기로 약정하는 계약들의 총칭. 근로자의 가용성 총동원 체제
- “지금까지 비정규직을 2년, 알바노동자를 3개월 내지 6개월 단위로 쓰고 버렸다면, 플랫폼 노동은 1초 단위로 쓰고 대기하게 한다. 알바노동이 실업자와 백수를 산업에 끌어다 쓴다면, 플랫폼 노동은 일할 수 있는 모든 사람들의 시간을 끌어다 쓴다. 누구나 남는 시간 동안 애플리케이션에 접속하면 노동자가 될 수 있다. 제3노동시장을 근본적으로 뒤바꿀 변화가 오고 있는 셈이다.” 89)

88) Supiot, 2015: 407

89) 박정훈(2019) 『이것은 왜 직업이 아닌란 말인가』, 빨간소금, 7p. 이 책에서 말하는 제3노동시장은 다양한 특성을 가진 알바들의 노동시장을 말하는데, 정규직 중심의 제1노동시장과 비정규직 중심의 제2노동시장과 구분하여 쓰는 개념이다.

- 공간적, 지리적 지배를 넘어 시간의 지배로
 - 영업시간과 관련된 규제 완화, 소비자 편의를 앞세운 자본 이윤 추구 방식의 다양화, 이를 더욱 가능하게 하는 디지털 기술발전 등에 따라 특히 서비스업을 중심으로 365일, 24시간 영업을 확산되고 있음
 - 이윤추구를 위한 자본의 노력이 공간적, 지리적 제약을 뛰어넘어 ‘야간’이라는 시간까지 지배하고 있는 현실은 야간노동 종사자들의 건강권과 노동권을 침해할 뿐 아니라 좋은 일자리를 향한 지속가능한 사회 구성을 지체시킬 우려를 낳고 있음
 - 불가피한 야간노동(e.g. 병원, 경찰, 소방 등 공공서비스 영역)에 대해서는 보호 방안을, 이윤추구형 야간노동에 대해서는 규제방안을 모색할 필요가 있음
 - 주간과 야간으로 나뉘는 노동시간의 분업구조를 좀 더 정의롭고 인간 중심적인 접근(human-centered approach)을 통해 재구성하는 방안을 검토할 필요가 있음

- “노동운동의 역사는 노동시간 단축의 역사”
 - 장시간 노동, 시간 빈곤, 일-생활의 불균형
 - ⇒ 연결되지 않을 권리, 최대노동시간 제한, 노동자의 시간주권 확대

4. 노동의 미래와 국제사회의 역할

- “일부의 빈곤이 전체의 번영을 위협한다”
- OECD 다국적기업 가이드라인
 - 다국적기업들이 활동하고 있는 국가의 정책 및 그 사회와 조화를 이루어 활동하도록 보장하기 위해 책임 있는 기업행동에 관한 원칙과 기준. 이 가이드라인은 회원국 공동의 명의로 다국적 기업에 대해 일정한 사회적 책임을 부여하는 국제규범임
 - 정보공개, 고용 및 노사관계, 환경, 뇌물방지, 소비자이익, 과학 및 기술, 경쟁, 조세 분야 등에서의 의무 규정.

○ UN Global Compact

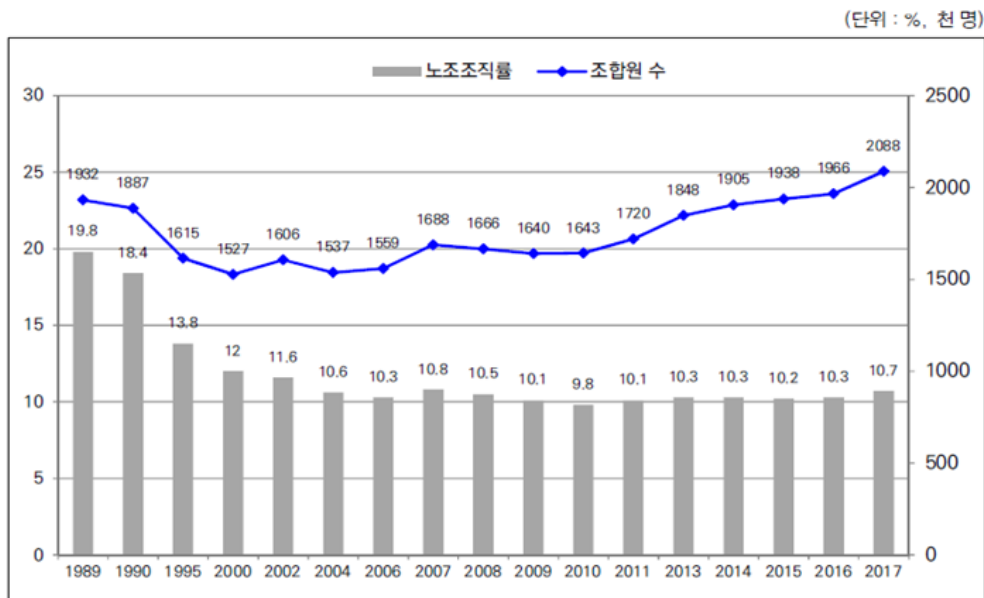
- 기업이 유엔글로벌콤팩트의 핵심 가치인 인권, 노동, 환경, 반부패 분야의 10대 원칙을 기업의 운영과 경영전략에 내재화시켜 지속가능성과 기업시민의식 향상에 동참할 수 있도록 권장하고, 이를 위한 실질적 방안을 제시하는 세계 최대의 자발적 기업시민 이니셔티브 (initiative)임
- 전 세계 162개국 14,000여개 회원(10,000여개 기업회원 포함) 참여

○ ILO cross-border social dialogue

5. 노사관계 주요 행위자들의 대표성

1) 노동조합

○ 조합원 수 및 조직률 상승세



자료 : 고용노동부(2018).

○ 조직화 확대 특징

- 비정규직 정규직 전환(특히 공공부문), 사용자 '갑질' 논란 사업장, 무노조 경영 전략 기업, 하청·용역업체, 서비스산업, IT업계, 게임업체 등
- '을들의 민주주의': 노조 통한 발언권 확보 취약계층 노조 결성과 가입 확대, 노동존중사회 공약 정부 효과, 지속적인 전략조직화 사업, 노동기본권 인식 제고
- 초기업단위 노조 조합원 증가세: 초기업노조 조합원 비율 55.3% → 56.6%. 특히 민주노총 조합원 83.1%, 초기업노조에 가입. 하지만 초기업단위 단체교섭은?

○ 노동조합의 대표권 확대: 깃발론 vs. 촛불론

- 조직률 제고
- 단체교섭 포괄 대상 확대: 조합원 vs. 근로자
- 단체협약 적용범위 확대

2) 사용자단체

○ 사용자단체 역할과 기능

- 전통적 대표 단체였던 전경련 역할 축소. 경총 주도 속 대한상의, 소상공인연합회 등의 활동 상대적 활발함
- but 사용자단체의 정의조차 미비
- 사용자단체 관련 양적 지표 확인 어려움: 조직현황, 산업별 분포, 조직률 등

○ 권한과 책임

- 사회적 대화기구, 각종 정책협의기구 구성의 근거가 되는 각종 법에 '사용자단체' 명시되어 있으나 포괄범위 명확한 기준 미비
- 권한 부여의 근거? 노사관계에서의 책임은? “권한 있는 곳에 책임 있다!”
- 다사용자교섭(multi-employer bargaining), 노동자/노조의 경영참가 보장, 인간적인 노동체제 형성을 위한 사회적 책임

토론4

ILO 100주년 기념의 의미와 서울시 노동정책 방향

조성주 | 서울시 노동협력관

1. 들어가며

- 형식적인 레토릭으로서의 ‘변화’가 아닌 일을 하며 살아가는 시민들의 구체적인 삶에 실질적 ‘변화’가 오고 있음
- 인공지능, 자동화, 산업변화 등 시민들의 삶에 지대한 영향을 미치는 ‘변화’가 곳곳에서 일어나고 있음
- ‘변화’가 사회를 파괴하거나 해체하지 않도록 하는 것은 시민과 정부의 의식적인 노력에 의해서 가능함
- 변화에 따른 정책변화, 제도개혁 등이 뒤따라야 하며 특히 서울시와 같이 1,000만 규모의 메트로폴리스, 나아가 디지털 산업혁명과 새로운 노동이 가장 빠르게 진행되고 출현하는 곳은 그 고민을 더 깊게 가져가야 한다는 점을 인지하고 있음

2. Union City 서울

- 서울시는 2012년부터 시작했고 2015년 ‘노동존중특별시’라는 슬로건으로 자리잡은 서울형 노동정책을 변화하는 대내외적 환경과 노동시장의 상황에 맞게 새롭게 혁신하고자 함
- ‘Union City’로 집약되고 있는 서울시의 새로운 노동정책의 방향은 다가오는 변화에 능동적으로 대응하는 것을 기조로 함
- 이를 위해 ILO 일의 미래 보고서에서 언급하고 있는 ‘사회적 합의의 강화’, 그리고 ‘인강중심 의제’에 집중하고자 함
- ‘사회적 합의의 강화’를 위해 기존 서울시의 대표적인 노사정 대화기구인 ‘노사정 서울모델협의회’를 ‘서울시 경제사회노동위원회(가칭)’으로 확대개편하고 서울시 산하 공공부문만이 아닌 다양한 민간 부문까지 포괄하는 방향으로 개편하고자 함
- 하반기 구성될 ‘서울시 경제사회노동위원회(가칭)’은 산하에 의제개발위원회를 구성하여 다양한 ‘일의 미래’와 관련한 의제들을 연구하고 개발하는 역할도 할 것임

- 서울시 경제사회노동위원회(가칭) 운영 추진
 - 서울시 경제사회노동위원회 전문적 운영을 위한 사무국 설치
 - 서울시 노사민정협의회 사무국 설치를 위한 조례제정 등 근거 마련
- <조례주요내용>**

 - ▶ 협의회 회의운영 지원(회의개최 지원 등)
 - ▶ 협의회 의제 발굴·자료작성, 의제관리 및 안건상정 등 후속조치 결과 보고
 - ▶ 협의회 승인사업 운영 및 관리
 - ▶ 협의회 사업 발굴 및 기타 위임사항 추진 등
- 사무국을 통한 다양한 안건 발굴
 - 서울고용노동청, 양대노총 등 노사민정 대표 등과 사회적대화 추진
 - 노사관계 문제 해결, 정부와 서울시의 노동정책 등의 공동협력 방안마련
 - 산하에 각 분야의 위원회를 구성하고 의제개발 위원회 구성

- ILO 일의 미래 보고서에서도 지적하고 있는 ‘성평등을 위한 혁신적이며 가시적인 조치의 이행’을 위해 서울시는 2019년부터 ‘성평등 노동팀’과 ‘성별 임금격차 위원회’를 신설하고 시 산하기관부터 ‘성평등 임금공시제’를 시행할 예정임

- 서울시 전국 최초 성평등위원회 설치(‘12년), 젠더자문관(‘17년), 젠더특보(‘19년) 임용, 성평등 노동팀 신설(‘19), 차별조사관 임용(‘19)
 - ‘성평등 임금공시제’
 - 공감대 형성, 성별 임금격차 실태조사, 성별 임금격차 개선 기본계획 수립 등 절차로 진행
 - 성별임금격차개선 TF : 여성·노동학계, 시민대표, 기업인, 성평등·일자리위원회 등 총 14명으로 구성, 성별임금실태와 비합리적인 차별요인을 조사함.

3. ‘보편적 노동권 보장’ 및 ‘노동자 단체 대표성 보장’

- 서울시는 ILO 핵심협약과도 연관되는 노동자들의 보편적 노동권 보장을 위해 최우선적으로 ‘단결권 확대’에 집중하고자 함
- 이를 위해 노동조합법의 적극적 해석을 통해 ‘11년 청년실업자가 포함된 ‘청년유니온’의 노동조합 설립신고 인정을 시작으로 ‘19년 ‘대리운전노조’, ‘퀵서비스노조’, ‘보험설계사노조’의 단결권을 인정하고 있으며 지속적으로 대상을 확대할 예정임

<주요추진사항>

- ▶ (법개정 이전) 행정지침을 통해 특수고용노동자의 노조설립 요건완화 요청
- ▶ (법개정 추진) 노조법 개정을 통한 특수고용형태 종사자의 노조설립 인정
 - ※ 노조법 등의 근로자 정의범위 확대 및 노동조합 설립요건 등의 명확화
- ▶ (국제협약 비준) 단결권 보호를 위한 ILO 핵심협약 비준 등 국제기준의 조속한 이행
 - ※ 우리 정부가 비준하지 않은 ILO 핵심협약: 결사의 자유협약(87호, 89호)

- 노동조합 설립 등 자조활동 공간 제공
 - 기존 쉼터 및 노동권익센터, 노동복지센터 등 시소유 유휴공간 활용
 - 미조직 노동자들의 자율적인 노동복지 욕구 및 보호대책 논의
- 노동조합 설립과 관련된 노무상담 및 노동관련 법률 지원
 - 노조설립 방해 등 사용자의 부당노동행위 대응 및 노조설립 관련 법률 상담 지원
 - 교육·상담, 노조단체간 네트워크 형성 프로그램 제공을 통한 노조설립 활성화

4. ILO(국제노동기구)와 지속적인 협력

1) 좋은 일자리 도시협의체 (Decent Work Cities Network) 창립

- 회원범위 : 선도적 노동정책을 추진 및 관심 도시
 - (1단계) ‘제2회 좋은 일자리 도시 국제포럼’ 참여 도시 (16개)

미주(3)	• 뉴욕, LA, 호놀룰루
유럽(2)	• 빈, 밀라노
아프리카(2)	• 요하네스버그, 웨프샤우엔
아시아·태평양(5)	• 크라이스트처치/타우랑가, 콜롬보, 자카르타, 방콕
대한민국(2)	• 서울특별시, 광주광역시

※ 행사미참석 도시 중 홍콩, 브리즈번 2개 도시 DWCN 참여 의사 전달(영상)

- (2단계) 전 세계 도시 참여 확대 및 국내 도시(부산, 경남, 울산 등) 참여 독려

- DWCN 서울 사무소 개소 추진
 - DWCN 운영 및 사무소 개소를 위한 조례 개정
 - 서울시-DWCN-ILO 아태사무소(방콕) 간 MOU 체결
 - 서울시립대 내 DWCN 서울사무소 개소
 - ※ 부설로 운영 후 2021년 별도 사무국 독립 추진
 - DWCN 조직을 위한 대륙별 심포지엄 개최

2) 2019 좋은 일자리 도시 국제포럼 개최 (3차)

- 시기/장소 : 2019년 12월 중/서울시청 등
- 주요행사(안)
 - DWCN 서울사무소 창립총회 개최
 - 도시정부간 우수 일자리 · 노동정책 확산 방안 논의
 - 좋은 일자리 창출과 노동관련 공동사업 발굴 및 추진 등



토론5

정부 중요 노동정책 방향

박화진 | 고용노동부 노동정책실장

#.

〈 메 모 〉

Blank memo area for notes.